

LA PROTECTION DES SITES ET DES PAYSAGES

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Pierre LEROUX de la ROCHE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE

Suffragants : MM. ESCARRA
JACQUELIN

PARIS

LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE

1932

LA PROTECTION DES SITES ET DES PAYSAGES

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Pierre LEROUX de la ROCHE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE

Suffragants : MM. ESCARRA
JACQUELIN

PARIS

LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE

1932

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Depuis le Code Civil, de nombreuses restrictions ont été apportées au droit de propriété. Si la notion de ce droit n'a pas subi de modification essentielles, par contre, son étendue a été considérablement restreinte.

La sécurité, la santé publiques, la conservation et le développement de la richesse nationale, les nécessités de la défense du territoire ont successivement imposé et sans doute continueront sans cesse davantage d'imposer aux propriétaires de nouvelles entraves.

Parmi ces restrictions, les dernières en date ont été inspirées par des considérations d'ordre principalement esthétique.

En effet, on trouverait difficilement aujourd'hui un pays civilisé qui n'ait pris des mesures pour sauvegarder le patrimoine-beauté qui lui a été légué au travers des siècles.

En présence d'actes de destruction nettement caractérisés, instruits par une pénible expérience, législateurs et gouvernants ont voulu, pour l'avenir éviter le retour de pareils faits : ils ont pensé qu'il était de leur devoir de limiter parfois la liberté individuelle jusque dans ses attributs les plus essentiels.

Après s'être manifestée en faveur de monuments historiques, cette tendance devait logiquement intervenir pour assurer la conservation des sites et des paysages.

Indépendamment de la valeur esthétique évidente de nos beautés naturelles, n'est-il pas des raisons impérieuses d'ordre général qui ont amené les pouvoirs publics à voir en elles des richesses nationales, méritant à ce titre d'être protégées par la loi ?

Plus ou moins hardis dans leur conception, les peuples ont imprégné cette réglementation des caractères de leur génie propre : les uns respectueux des droits de chacun se sont arrêtés au seuil de la propriété privée, se bornant à prodiguer des conseils dépourvus de sanctions ; les autres, dérogeant aux principes, n'ont pas hésité à restreindre ce droit, et ici encore, ces diverses législations se nuancent à l'infini, subordonnant parfois leur rigueur aux nécessités locales et aux exigences du moment.

C'est l'antagonisme de ces deux idées : respect de la propriété privée, sauvegarde de l'intérêt esthétique qui constituera l'objet essentiel de notre exposé.

TITRE I

CHAPITRE PREMIER

POURQUOI DEVONS-NOUS PROTÉGER NOS SITES ET CONTRE QUELS PÉRILS ?

Précisons tout d'abord les considérations qui peuvent inciter un pays à protéger ses sites et paysages. Nous y trouverons peut-être des arguments de nature à justifier les dérogations exorbitantes du droit commun en matière de propriété.

De tous ces arguments, les plus décisifs nous paraissent être d'ordre économique. Il convient en effet de souligner la place importante du tourisme dans l'économie nationale, car c'est en assurant la sauvegarde de notre capital esthétique par une protection rationnelle de nos sites et paysages que nous gardons au tourisme sa raison d'être.

On ne saurait nier, en effet, que, dans une très large mesure, le développement touristique d'un pays est fonction de la défense de ses sites. Avec les musées et les monuments, ceux-ci ne sont-ils pas, suivant l'expression si judicieuse de M. Gaston Gérard, Sous-Secrétaire d'Etat aux Travaux Publics et au Tourisme, « l'enjeu même du tourisme » ?

Que faut-il entendre par tourisme ?

« Jadis art du bien voyager, le tourisme est de-

« venu l'industrie nationale du bien recevoir. Il en résulte qu'il a passé tout d'un bloc du domaine de « l'agrément individuel ou collectif à celui de l'économie nationale », nous dit M. Auscher, vice-président du Touring Club de France (1). Pratiqué non seulement par les élites, mais encore par les foules, c'est avec le XX^e siècle qu'il apparaît en France. Aussi bien, la guerre de 1914-1918 a-t-elle exercé une influence décisive sur son évolution. Pour répondre à des besoins nouveaux, une véritable industrie s'est créée ; on s'est efforcé de « commercialiser » ces richesses que constituent les beautés naturelles dont notre pays est si heureusement pourvu.

Veut-on avoir une idée de l'importance que présente en France le mouvement touristique ?

D'après les évaluations de l'Office national du Tourisme, notre pays aurait reçu en 1930 : 850.000 Anglais, 200.000 Américains du Nord, 400.000 Américains du Sud, 600.000 ressortissants d'autres nationalités, soit plus de 2 millions de touristes.

Aux dépenses effectuées par ces voyageurs, il faut encore joindre les dépenses — impossibles à chiffrer — des Français qui voyagent dans leur propre pays pour des buts touristiques ou autres, afin de concrétiser l'importance du rôle économique de l'industrie touristique. Précisons qu'elle occupe et fait vivre plus de 500.000 individus ; figure pour plus de 500.000.000 de francs dans les recettes des trans-

(1) Rapport sur le programme d'outillage national. Annexe du procès-verbal (n° 36-58), Chambre des députés, 3 juillet 1930.

ports et apporte dans les caisses de l'Etat plus d'un milliard par an. Ajoutons qu'une industrie moderne s'est particulièrement développée sous la poussée du mouvement touristique : l'industrie hôtelière dont l'importance est aujourd'hui considérable. Quant aux sommes dépensées par les touristes étrangers en France, l'Office National du Tourisme évaluait récemment cet apport à 13 milliards de francs environ — à raison de 6.000 francs en moyenne par touriste — soit plus du quart de notre commerce extérieur (2).

Signalons enfin que dans l'étude poursuivie par les services économiques de la S.D.N. sur la balance des paiements des Etats, figurent aux postes du passif et de l'actif de plusieurs grands pays les capitaux exportés ou importés à raison du tourisme. Au crédit sont portées les sommes dépensées en France par les touristes étrangers ; au débit, celles qui sont exportées par nos propres nationaux à l'étranger.

Il résulterait de cette étude que la France est le pays où le profit net provenant du tourisme serait le plus élevé. Pendant les trois années 1926, 1927, 1928, il aurait atteint le chiffre de 951 millions de dollars, soit une moyenne de 8 milliards de francs par an.

Aux Etats-Unis, par contre, la perte de substance imputable au poste débiteur du tourisme se serait élevée au cours des trois années considérées à

(2) Déclaration de M. le Sénateur Raiberti au Sénat le 18 mars 1925.

1.622 millions de dollars, soit une moyenne de 14 milliards de francs par an.

En résumé — nous ne saurions trop le souligner — le développement du tourisme est une nécessité impérieuse pour l'avenir de notre pays. Suivant l'expression de M. Bakanowski, ministre du Commerce, n'est-il pas « l'une de nos plus grandes « industries nationales, l'une de celles qui le plus « sûrement travaillent à la tenue de notre change et « à la stabilité de notre franc ? »

Il convient enfin de noter que le rôle du tourisme n'est pas exclusivement économique. Il s'exerce également — et c'est là peut-être son aspect le plus inédit — dans le domaine intellectuel. Les voyages ne forment pas seulement la jeunesse, mais encore un public de tout âge. Ils développent sa culture, sa curiosité et son désir de connaître. Ainsi envisagé, le tourisme vient parfaire très heureusement l'instruction générale. Avec le musée et le monument, le site devient un complément de l'école.

Les considérations que nous venons d'exposer en faveur de nos sites sont particulièrement décisives, et leur importance capitale nous a conduit à insister sur les problèmes très complexes qu'elles soulèvent. Mais elles ne sont pas seules en cause.

Il en est d'autres d'ordre moral ou esthétique dont l'importance ne saurait être méconnue : c'est en effet dans la contemplation de certains horizons familiers que l'on retrouvera les sources de certaines grandes idées qui mènent le monde, et par exemple,

observe Ruskin, la source même du patriotisme que M. Maurice Faure définissait ainsi :

« la représentation en quelque sorte matérielle
« et visible du pays même avec ses caractères physi-
« ques particuliers et ses éléments divers, avec ses
« montagnes, ses forêts, ses plaines, ses fleuves, ses
« rivages, avec les aspects multiples et variés de son
« sol, tels qu'ils ont été formés et transmis par la
« lente succession des siècles ».

Il nous suffira également de rappeler quelle source d'inspiration inépuisable la nature offre à l'artiste. Si l'on protège son œuvre — dans une certaine mesure, reflet de la réalité — n'est-il pas raisonnable de songer que l'original existe et que lui aussi doit être préservé ?



Connaissant ainsi les raisons pour lesquelles il est nécessaire de défendre nos sites, nous précisons maintenant les dangers qui les menacent et affectent les formes les plus diverses.

Partout on détruit ; il faut faire place à l'industrie, à la machine... Les progrès de la civilisation dans l'ordre matériel et social ont provoqué le développement intensif du machinisme sous toutes ses formes, ainsi que celui des voies de communication ; c'est ainsi que routes et chemins de fer sont devenus les grands ennemis du paysage.

Ajoutons que la beauté de nos paysages est trop souvent altérée par la multiplicité des panneaux-réclames, manifestation parfois excessive d'une publi-

cité qui constitue l'un des traits dominants de la technique commerciale d'aujourd'hui.

L'intérêt du pittoresque est contraint de s'effacer bien souvent devant des considérations utilitaires d'ordre économique, politique ou stratégique. Cet envahissement du rail et des cheminées d'usines n'est d'ailleurs nullement spécial à nos pays européens. Très caractéristique, en effet, nous paraît être, entre beaucoup d'autres, cette page de Loti qui dépeint admirablement la transformation progressive d'une ville aussi ancienne que Jérusalem.

« Là-bas, dans le quartier que j'habite, dans la
« rue des chrétiens, et dans l'odieux faubourg de
« Jaffa, où fument des usines, sur la route de la
« gare et dans les corridors de l'hôtel se trouve, à
« la nuit tombante, un encombrement de gens nou-
« veaux de tous les coins de l'Europe, vomis par le
« petit chemin de fer à la côte... Tout ce quartier
« de Jérusalem a pris une banalité de banlieue pa-
risienne » (3).

Ce danger résultant de l'emprise du progrès est singulièrement inquiétant; car il est aisé de justifier ces inévitables atteintes par des considérations d'intérêt général dont la valeur ne saurait échapper.

Si, en effet, dans nos sites pittoresques, nous entendions proscrire les chemins de fer, en raison de leurs ouvrages inesthétiques et des nuages de fumée qu'ils répandent sur leur passage, si nous interdisions la construction d'usines, nous affecterions à

(3) P. Loti : *Jérusalem*.

l'égard de la production, et en dernière analyse, de la richesse nationale, une attitude aussi vaine qu'injustifiée. Déjà, il est permis de prévoir que bientôt les emplacements qui conviennent à certaines industries seront de plus en plus rares. N'est-il pas des entreprises qui, de par leur nature, sont tenues de s'établir sur les lieux mêmes où se trouve la matière première qu'elles utilisent ?

Il nous faut également tenir compte de cette tendance à la rationalisation des entreprises, si accusée aujourd'hui. A proximité des gisements de fer et de houille, se dressent des hauts fourneaux et tout l'appareil complexe des industries sidérurgiques. Il en est de même pour les industries qui exploitent directement les forces naturelles, la houille blanche en particulier, et qui constituent dans la vie économique du pays un facteur d'une importance capitale. Il est évident qu'on ne peut, même pour des raisons très légitimes, limiter ou compromettre leur essor.

Seuls devront être réprimés les abus parfois révoltants qui sont nés de l'envahissement brutal du machinisme et apparaissent gravement dommageables à la conservation des paysages. Nous ne pouvons mieux faire que de citer à ce sujet les articles très remarquables de M. Maringer, Vice-président du Touring Club de France, conseiller d'Etat, dans lesquels il flétrit les agissements des « massacreurs » de nos sites, signalant au jour le jour les atteintes portées à l'harmonie de nos beautés naturelles.

« Nous avons révélé des faits monstrueux, véri-

« fables actes de vandalisme, écrit M. Maringer.
« Presque chaque jour, de toutes nos régions, on fait
« appel au Touring Club pour le solliciter en faveur
« des sites menacés ou massacrés. Ce sont des fo-
« rêts saccagées, des torrents de montagne asséchés,
« des gorges endommagées, des rochers détruits, de
« beaux arbres inutilement abattus ou mutilés, de
« hideuses constructions élevées au milieu de ma-
« gnifiques sites pittoresques.»

Ayant ainsi établi qu'il existe, entre l'intérêt matériel et l'intérêt esthétique, un antagonisme, nullement irréductible d'ailleurs, nous pouvons conclure que c'est avec une grande modération qu'il devra être procédé à la conciliation de ces tendances, apparemment si opposées.

CHAPITRE II

LÉGITIMITÉ DE LA PROTECTION DES SITES

Avant de tenter la justification juridique de l'interventionnisme en matière de paysages, politique dont nous avons déjà précisé dans quelles limites elle pouvait se concevoir sous l'angle économique, envisageons maintenant les formes diverses que peuvent affecter l'intervention des particuliers et celle de l'Etat en faveur de nos sites.

Signalons, en premier lieu, que les diverses doctrines sont d'accord pour admettre l'intervention de l'Etat. De l'aveu même des libéraux, ne rentre-t-elle pas dans les attributions normales de celui-ci ? Le chef de l'école ou du moins son représentant le plus autorisé, M. Leroy-Beaulieu, range en effet parmi les fonctions de « conservation générale » la « protection des richesses nationales qui ne se reproduisent pas (1). C'est là viser implicitement les paysages dont la destruction est irrémédiable. Et, précisant le rôle de l'Etat, l'auteur ajoute : « Voilà « des tâches qui n'incombent pas à l'Etat seul, mais « pour lesquelles il a qualité. Il peut être aidé par

(1) Leroy-Beaulieu : *L'Etat Moderne*.

« les particuliers et les associations ; il ne doit pas
« se résigner à l'abstention ».

On ne saurait mieux justifier l'intervention de l'Etat dans son étendue et dans ses rapports possibles — nous dirons même nécessaires — avec l'initiative privée. Parfois seules, agiront des individualités ou des sociétés : elles s'attacheront à créer un courant d'opinion par la presse, le livre, l'image, la parole. Des conférences seront méthodiquement organisées ; un affichage rationnellement conçu forcera l'attention des plus indifférents. On parviendra ainsi à poser le problème devant les masses, bref à le vulgariser.

Ces sociétés pourront accroître singulièrement leur puissance et leur autorité en se fédérant entre elles et en faisant rayonner leur action sur le pays tout entier. D'accord avec un comité central, particulier à chaque Etat, pourrait être constituée une fédération internationale de ces sociétés en vue de réaliser la protection mondiale des paysages. Aussi bien, ce programme n'a-t-il pas déjà reçu un commencement d'exécution ?

Signalons à cet égard, qu'il faut rattacher l'origine de ce mouvement aux travaux de l'Institut international d'Art public (Bruxelles 1898) et à ceux des congrès internationaux pour la protection de la Nature (1923 et 1931), sans préjudice des motions présentées ou adoptées aux différents congrès de l'Association littéraire et artistique internationale, en particulier à celui qui a été tenu à Paris en 1911.

Sur le plan international également doit être située l'action de l'Office international de protection

de la nature de Bruxelles, à qui l'on doit une documentation considérable, se référant spécialement aux problèmes d'ordre scientifique.

Ajoutons enfin que la Société des Nations ne s'est pas désintéressée de ce problème. La sous-commission des Lettres et des Arts de la commission internationale de coopération intellectuelle, qui s'est réunie à Genève le 15 juillet 1927, n'a-t-elle pas voté la résolution suivante ?

« La sous-commission estime qu'il y a lieu d'inscrire la question de la protection des beautés naturelles et des paysages au programme du Service juridique et de la section des Relations esthétiques.

« L'Institut est chargé de constituer un dossier sur cette question et de présenter un rapport à la sous-commission dès que de l'examen d'ensemble paraîtront pouvoir se dégager des recommandations d'ordre international ».

Depuis lors, l'Institut de coopération intellectuelle a rassemblé une documentation très complète qui lui a été fournie par les principaux Etats, en réponse à son enquête relative à la protection des sites.

Il serait souhaitable que ces nombreux documents puissent être fondus par les soins de l'Institut international de coopération intellectuelle en un recueil qui servirait de base à une action d'ensemble tendant à systématiser la propagande et à unifier les diverses législations.

Ces modalités d'intervention privée offrent de notables avantages. Elles permettent de réaliser à cet égard l'éducation des masses et de convaincre les in-

différents. Ces sociétés verront toutefois leur action se heurter à des obstacles très sérieux lorsqu'elles seront appelées à intervenir pour défendre nos sites contre des dangers immédiats. Que feront ces sociétés alertées ? Le propriétaire intéressé répondra le plus souvent qu'il exerce simplement son droit ; tout recours deviendra impossible.

On a cru pouvoir tirer parti en l'espèce de la théorie de M. Josserand sur l'abus de droit. Appliquant sa thèse au droit de propriété, M. Josserand estime qu'il est le type « du droit absolu ; dans la « conception traditionnelle, le propriétaire est un « souverain qui, retranché dans sa chose comme « dans une forteresse, agit sans contrôle et auquel « on ne songe même pas à demander compte de ses « actes. »

« Cependant, notre jurisprudence a eu cette curiosité : elle a proclamé à maintes reprises que la « responsabilité du propriétaire pouvait être engagée par un acte accompli, dans l'exercice de son « droit, mais contrairement aux fins de la propriété. « Ainsi, a-t-elle décidé pour les actes accomplis malicieusement. »

« Mais pour qu'un acte de propriétaire soit abusif et générateur de responsabilité, il n'est même « pas nécessaire que l'intention de nuire l'ait inspiré : il suffit que son auteur l'ait accompli, suivant « la formule très exacte de la cour de Colmar, sans « intérêt sérieux et légitime. S'il est de principe, « précise l'arrêt, que le droit de propriété est un « droit en quelque sorte absolu, autorisant le propriétaire à user et abuser de la chose, cependant

« l'exercice de ce droit, comme celui de tout autre,
« doit avoir pour limite la satisfaction d'un intérêt
« sérieux et légitime. » (2)

Tel est le principe. Pratiquement, que peut-on en tirer ?

Peut-être, les tribunaux pourraient-ils s'en prévaloir dans leur jurisprudence, quand ils s'attachent à réprimer les abus de l'affichage dont nous envisagerons la nature au cours de cet exposé ; mais ceci ne serait pas sans provoquer de très grosses difficultés.

En dehors de cette hypothèse, et de certains autres cas très limités, il apparaît que, si le principe de l'abus de droit est intéressant, on ne saurait en tirer des conséquences décisives quant à la protection de nos sites.

Bien que nécessairement limité, le rôle de l'initiative privée demeure donc essentiel. L'opinion dûment avertie ne réclamera-t-elle pas des dispositions législatives nouvelles ? Mais l'action de l'initiative privée ne saurait suffire.

Il appartient en effet au législateur de prendre des mesures prohibitives ou impératives. Ce mode d'intervention présente un avantage indéniable ; il sera efficace, parce que sanctionné. Il en sera ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'affichage dont il importe de faire cesser les abus.

Quant aux moyens à employer et à la forme de l'obligation imposée : classement, expropriation,

(2) Cour de Colmar. Arrêt, 2 mai 1855. Dalloz 1856.II.9.

création de servitudes, indemnité ou gratuité, les solutions les plus diverses peuvent être envisagées.

Quel que soit le système adopté — notons-le ici — il en résultera dans tous les cas une restriction plus ou moins étendue mais indiscutable de la propriété.

En droit, on ne saurait en effet avoir la prétention d'interdire à un particulier de défricher sa terre ou d'exploiter une carrière dans son domaine.

En fait, les nécessités de la vie sociale ont fait subir au « dogme de la propriété, inviolable et intangible » de graves atteintes.

« Respectueux des individualités souveraines « dans leurs droits imprescriptibles, le système civiliste, écrit M. Duguit, a disparu, parce qu'il n'avait été établi que pour protéger l'affectation d'une chose à un but collectif. »

La question que nous nous proposons d'étudier est un cas particulier de cette évolution générale du droit et non des moindres. Faut-il, dans le domaine spécialisé du protectionnisme esthétique, donner la prédominance à l'intérêt individuel ou à l'intérêt collectif ?

Si nous nous reportons à l'article 544 du Code Civil, expression du droit de propriété, nous constatons qu'il autorise implicitement toutes les restrictions dont il a fait l'objet ultérieurement. Ne précise-t-il point que « la propriété est le droit de jouir et « de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en soit pas fait un usage « prohibé par les lois et règlements ».

Aussi bien, très rapidement, on a envisagé la

possibilité de limiter par des mesures législatives la liberté de chacun au profit de tous. Une conception plus humaine du droit est née. Elle est fondée sur la notion d'interdépendance. A l'appui de cette thèse, nous pouvons invoquer l'opinion de deux représentants particulièrement qualifiés de la doctrine, MM. Aubry et Rau (3). Ces auteurs reconnaissent la nécessité de limiter le droit de propriété pour les motifs d'intérêt général suivants :

- 1° Sécurité et salubrité publiques ;
- 2° Conservation et développement de la richesse nationale ;
- 3° Intérêts de la défense nationale ;
- 4° Exigences du Trésor.

Notons en conséquence que la conservation et le développement de la richesse nationale appellent le protectionisme esthétique dont on ne saurait ainsi méconnaître la légitimité juridique.

Il convient d'ajouter que les doctrines positivistes contemporaines tendent à considérer la propriété comme une véritable « fonction sociale ».

D'après elles, tout détenteur de richesses a le devoir d'utiliser sa chose sans perdre de vue l'intérêt de la collectivité. Parfois même, il serait contraint de remplir cette « fonction », à peine d'expropriation.

Cette obligation existe, nous dit M. Hauriou. Elle est sanctionnée en matière de concessions coloniales, où l'expropriation est requise si le proprié-

(3) Aubry et Rau. Cours de droit civil français. T.II.

taire n'obtient pas de son exploitation un certain minimum de rendement. Elle l'est également en ce qui concerne les concessions minières visées par la loi de 1919.

De plus en plus l'interventionnisme basé sur la fonction sociale est entré dans nos mœurs et nous assistons à l'extension de ce principe dans tous les domaines du droit. Si le propriétaire « fonctionnaire social » — d'après M. Duguit — peut légitimement tirer avantage de sa chose, il doit, en revanche, en supporter les risques. Suivant l'heureuse expression de M. Saleilles, « de monarque absolu, il est devenu nu monarque constitutionnel ».

On saisira donc aisément comment cette nouvelle orientation législative a pu déclencher un mouvement de protectionnisme esthétique qui, en dernière analyse, n'est qu'un aspect de l'évolution générale du droit.

Aussi bien, M. Maurice Faure a-t-il pu dire à la tribune du Sénat, précisant ainsi à merveille cette conception hardie : (4)

« C'est l'un des traits caractéristiques qui font
« le plus d'honneur à la société contemporaine, issue
« de la Révolution française, d'avoir compris
« que, si le principe de la propriété individuelle
« est éminemment respectable et doit être sauve-
« gardé contre toute spoliation, la collectivité des
« citoyens, représentée par l'Etat, le Département
« ou la Commune, doit posséder le moyen légal,

(4) Sénat. 1906. Séance du 6 mars. Annexe N° 87.

« sous la double condition de l'utilité publique
« constatée et de la concession d'une indemnité
« préalable, de faire fléchir en certains cas détermi-
« nés, la rigueur extrême de ce principe devant les
« exigences de l'intérêt général. »

Après avoir fixé dans leurs traits essentiels les données générales sans lesquelles il nous paraît impossible de concevoir dans toute sa complexité le problème de la conservation des sites et paysages, précisons dans quelle mesure nous serons amenés à l'envisager au cours de cet exposé.

Nous étudierons tout d'abord la loi du 21 avril 1906 relative à la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique ou pittoresque; nous analyserons ensuite la loi du 2 mai 1930 qui tend à réaliser d'une manière plus efficiente la sauvegarde de nos beautés naturelles. Nous signalerons enfin les mesures complémentaires qui, en liaison avec les dispositions de la loi de 1930, nous semblent particulièrement de nature à assurer la protection de notre patrimoine esthétique.

TITRE II

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LOI DU 21 AVRIL 1906

Bien qu'à toutes les époques la nature ait rencontré des admirateurs, il faut attendre cependant le xvii^e siècle pour découvrir dans notre littérature un sentiment véritable de sa beauté. Jusqu'alors, en effet, c'était la plupart du temps une nature un peu factice que nos écrivains se plaisaient à célébrer. Aussi bien, les progrès du machinisme, trop souvent défavorables à l'harmonie de nos sites, firent comprendre aux hommes les moins avertis qu'il importait de la préserver des atteintes du mauvais goût et de l'ignorance, si ce n'est même de la cupidité.

Il appartenait à certains groupements aussi désintéressés que compétents d'exercer à cet égard une influence décisive. Parmi eux, nous citerons tout d'abord le Touring Club de France. Il comporte un Conseil d'administration actuellement présidé par M. Edmond Chaix. MM. Maringer et Auscher y remplissent les fonctions de vice-présidents. Le Touring Club de France comprend d'autre part un Comité technique des routes et de la circulation, ainsi que d'autres comités qui s'occupent spécialement du tou-

risme aérien, du tourisme nautique, des questions pastorales et forestières. Le Touring Club a constitué également une commission des sites et monuments qui est présidée par M. Maringer, conseiller d'Etat. Par ses subventions aux municipalités, ses démarches auprès des préfets, il réussit à sauver un grand nombre de sites menacés de destruction. Nous devons à son intervention de pouvoir admirer encore les rochers de Huelgoat, ceux de Ploumanach, ainsi que le remarquable chêne des Gamins de la forêt de Bourse (Orne).

Le Touring Club apporta ainsi une collaboration très appréciée à l'œuvre de défense de nos sites et paysages. Il contribua surtout à les faire mieux connaître et aimer d'un grand nombre de Français dont le sens esthétique trouverait pour le moins autant de satisfaction dans leur pays qu'à l'étranger.

Citons également le Club alpin, présidé par M. Escarra, professeur à la Faculté de droit de Paris. C'est au développement de l'alpinisme et du tourisme en montagne que le Club alpin consacre tout spécialement son activité. A ce titre, il ne s'est point désintéressé de la sauvegarde de nos beautés naturelles, et notamment de la création de parcs nationaux et de réserves (Parc du Pelvoux).

Quant à la Société nationale d'acclimatation dont le secrétaire général est le professeur Bressou, c'est à son initiative que nous devons de posséder en Camargue une immense réserve zoologique et botanique d'une superficie de mille cinq cents hectares. Région pittoresque dont l'originalité se trouve ainsi sauvegardée et où se développent races et es-

pèces qui, dans un cadre lumineux et d'une sauvage beauté, caractérisent si bien le paysage de Camargue.

Il nous faut signaler également la Société de protection des paysages de France fondée en 1901 par Sully-Prud'homme, avec le concours de MM. Jean Lahor, Haraucourt, et la collaboration de M. Charles Beauquier, dont le nom demeure attaché à nos grandes lois d'urbanisme et de protection de la nature.

Elle est en rapports très fréquents depuis lors avec les Sociétés que nous venons de citer. Présidée actuellement par M. le sénateur Boivin-Champeaux, cette société a pour but de défendre les paysages contre les enlaidissements de la réclame commerciale. Elle veut aussi empêcher que les beautés naturelles soient dégradées ou détruites par des industries ou travaux exécutés sans aucun souci de l'aspect de la région et des intérêts matériels attachés à cet aspect. Elle se propose enfin de développer dans le pays la connaissance de nos beautés naturelles.

L'administration intervint également en faveur de nos sites. Se référant à un vœu du conseil général tendant à ce que « le Gouvernement veuille bien « étendre sa protection aux admirables rochers si « connus des touristes et qui sont menacés de destruction par les progrès de l'industrialisme », le préfet des Côtes-du-Nord instituait une commission chargée « de désigner les roches isolées ou groupes « de roches dont la conservation offre un intérêt « réel au point de vue artistique sur le littoral maritime du département ».

Les maires des communes et les conducteurs des Ponts et Chaussées assurant le service maritime des cantons où étaient situées les roches à conserver faisaient partie de droit de la commission présidée par le préfet. Les maires avaient voix délibérative, les conducteurs des Ponts et Chaussées, voix consultative. La création de cette commission — nous ne saurions trop le souligner — peut être considérée « sans contestation aucune, comme la première action effective... des pouvoirs publics en la matière, venant réglementer d'une façon générale le « paysage » et non plus des objets naturels à titre « individuel ». (1).

A son tour, le Parlement s'efforça de résoudre le problème de la protection des sites. En 1899, M. Lucien Hubert, député des Ardennes, s'éleva contre la destruction des rochers des 4 fils Aymon dans la vallée de la Meuse. Il proposait, à cette occasion, d'étendre aux monuments naturels et légendaires l'application de la loi du 30 mars 1887 concernant les monuments historiques.

En 1901, la Chambre fut saisie de plusieurs propositions de loi. La première due à M. Charles Beauquier, député du Doubs et président de la Société de protection des paysages de France, prévoyait dans chaque département une commission nommée par le conseil général et par le conseil municipal du chef-lieu. Dans la proportion des deux tiers, elle se-

(1) Gros Mayrevieille. De la protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et des paysages. Paris, 1907, p. 81 et suiv.

rait composée d'artistes, d'amateurs d'art, de membres du Club alpin et du Touring Club. Le ministre désignerait les autres membres de la commission. Une fois classés, sur le rapport de la commission, après visite et avis des inspecteurs des Beaux-Arts, les sites devaient être frappés de servitude, si le propriétaire acceptait le classement. Dans le cas contraire, on pourrait recourir à l'expropriation. La charge des indemnités incomberait aux communes et au département pour moitié, et à l'Etat, d'autre part.

Ce projet ne fit l'objet d'aucun rapport, avant la fin de la législature.

Le 4 mai 1901, M. Dubuisson, député du Finistère, et plusieurs de ses collègues déposaient une nouvelle proposition de loi. S'il n'y avait pas désaccord avec le propriétaire, le classement était prononcé par le ministre des Beaux-Arts, à la demande du département ou de la commune. Dans le cas contraire, une commission départementale des sites et monuments devrait intervenir. Elle serait présidée par le préfet et comprendrait l'ingénieur en chef, deux conseillers généraux, cinq membres choisis par le préfet parmi les notabilités régionales des arts et de la littérature. L'expropriation pourrait être poursuivie par le préfet, après avis de la commission. Les indemnités seraient supportées intégralement par le département et les communes.

D'autre part, M. Ballif, le distingué président du Touring Club, soumit à l'approbation du ministre des Beaux-Arts un projet étendant aux « sites intéressants au point de vue artistique, géologi-

« que ou historique » les articles 1 à 12, et 13, § 1, de la loi du 30 mars 1887. Il prévoyait aussi une commission départementale. Elle pourrait conserver le site ou l'aliéner, grevé d'une servitude de classement. Ces divers projets furent réunis en un seul texte.

Bien plus, en 1902, fut créée à la Chambre une « commission relative à la protection des sites et « monuments naturels ». Elle était présidée par M. Charles Beauquier ; M. Dubuisson y remplissait les fonctions de rapporteur. Le 30 juin 1902, la proposition de loi de M. Dubuisson qui n'avait pu être rapportée avant la fin de la 7^e législature, fut présentée à nouveau sans modification le 26 juin 1902 et le 30 juin de la même année, elle fut prise en considération par la Chambre .

L'année suivante, le 5 février, M. Beauquier déposait une nouvelle proposition signée également par un grand nombre de ses collègues. Comme les précédentes, elle instituait une commission départementale de classement chargée de recevoir les engagements des propriétaires consentant au classement. Au contraire, en cas de désaccord entre le propriétaire et la commission, M. Beauquier conférait au département ou à la commune sur le territoire duquel se trouveraient les sites à protéger la faculté d'opter entre deux solutions. Le département ou la commune pourraient soit requérir l'expropriation, en application de la loi du 3 mai 1841 et garder l'immeuble ou l'aliéner avec clause de servitude, soit poursuivre l'établissement d'une simple servitude, de ne détruire ni modifier les lieux

ou leur aspect sans une autorisation préfectorale, après avis de la commission. Cette servitude serait créée par un arrêté du préfet, sauf recours au ministre de l'Intérieur dans un délai d'un mois. Le propriétaire recevrait une indemnité correspondant au dommage résultant de l'établissement de la servitude. En cas de désaccord sur le montant de l'indemnité, le juge de paix serait appelé à statuer en premier ressort, sur le vu du rapport de l'expert nommé par lui.

Aussi bien, cette procédure n'était pas une innovation car les articles 48 et 49 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux comportaient déjà des règles analogues.

Les biens appartenant à l'Etat faisaient l'objet de dispositions spéciales. Le ministre de l'Intérieur devrait prendre désormais, au nom de l'Etat l'engagement de n'apporter aucune modification aux lieux ou à leur aspect. Il devrait se concerter à cet effet avec le ministre compétent. En cas de désaccord, il serait statué par décret. M. Beauquier prévoyait aussi une amende de 100 à 3.000 francs, destinée à réprimer tout changement effectué sans autorisation, dans les lieux classés.

Enfin, le 23 juin 1903, M. Dubuisson, au nom de la commission des sites, faisait un rapport unique sur la proposition de loi qu'il avait lui-même déposée, et sur celle de M. Charles Beauquier. Le texte préconisé par M. Dubuisson reproduisait d'une manière générale celui que M. Beauquier avait déjà soumis à la Chambre. Toutefois, les immeubles appartenant à l'Etat n'y faisaient plus l'objet de règles

spéciales. L'article 4, alinéa 2 du texte proposé par M. Dubuisson donna lieu à de longues controverses. Ce texte accordait au département ou à la commune la faculté de poursuivre, moyennant indemnité préalable, l'établissement d'une simple servitude de ne pas modifier l'état des lieux.

M. Chaumié, ministre de l'Instruction publique, s'opposa au vote de cette disposition, craignant qu'elle n'eût pour conséquence une dépréciation considérable de la propriété foncière. Il ne pouvait concevoir aussi que l'intérêt esthétique suffise à justifier en l'espèce la procédure d'expropriation. Ces craintes — M. Beauquier lui en donna la preuve — étaient cependant bien chimériques. Le plus souvent, en effet, les sites pittoresques ne comportent pas des terrains de grand rapport. Dès lors, le classement, en développant le tourisme dans les lieux classés ne diminue pas leur valeur, mais l'augmente au contraire d'une manière appréciable. Au surplus, même réalisé d'office, le classement aurait pu n'affecter seulement qu'une partie du site.

Pour permettre le vote rapide de la loi, M. Dubuisson déposa un rapport supplémentaire qui donnait toute satisfaction à M. Chaumié. La proposition de M. Dubuisson fut présentée d'urgence et votée sans discussion par la Chambre.

Le Sénat constitua une commission d'examen présidée par M. Berenger qui recueillit les avis des représentants des sociétés intéressées : Société de protection des paysages de France, Touring Club, Société populaire des Beaux-Arts, etc. Le 6 mars 1906, M. Maurice Faure déposait son rapport et prévoyait

le déclassement des sites. Le 27 mars 1906, le Sénat votait la loi et le 10 avril 1906, sans discussion, la Chambre adoptait le texte du Sénat. Enfin, le 24 avril 1906, le *Journal Officiel* promulguait la loi du 21 avril 1906 « organisant la protection des sites « et monuments naturels de caractère artistique ».

CHAPITRE II

ETUDE DE LA LOI DU 21 AVRIL 1906

La loi du 21 avril 1906, abrogée par la loi du 2 mai 1930, est appelée aussi loi Beauquier, en raison de la participation décisive du président de la Société de protection des paysages de France à ses travaux préparatoires.

Elle comprenait 6 articles et était applicable à l'Algérie.

L'article premier instituait une commission des sites et monuments naturels dans chaque département. Cette commission, présidée par le préfet, se composait de l'ingénieur en chef des Ponts et chaussées et de l'agent-voyer en chef, du chef de service des Eaux et Forêts. La présence de ces fonctionnaires à la commission avait paru nécessaire, parce qu'ils sont en mesure d'informer la commission des travaux publics dont ils ont la charge et qui peut modifier les sites classés ou en instance de classement. Siégeaient également à la commission 2 conseillers généraux élus par leurs collègues. La commission comprenait encore 5 membres choisis parmi les notabilités des arts, des sciences ou de la littérature. Aussi bien, des délégués du Touring Club, du Club alpin, de la Société de protection des paysages de France et tous autres techniciens pouvaient

être appelés à faire partie de la commission, mais à titre consultatif seulement.

L'article 2 de la loi de 1906 précisait la tâche de la commission. Celle-ci avait l'obligation de dresser la liste des propriétés foncières dont la conservation pouvait avoir au point de vue artistique ou pittoresque un intérêt général, c'est-à-dire, des sites et des monuments naturels répondant à cette conception.

Dans un but de clarté, nous préciserons dès maintenant ce qu'il faut entendre par sites, paysages, monuments naturels. Nous adopterons les définitions préconisées dès 1905 par M. Raoul de Clermont (1).

« Un paysage est une partie de la nature présentant un caractère esthétique, par la disposition de ses lignes, de ses formes et de ses couleurs.

« Un site est une partie de paysage d'un aspect et d'une exposition particulièrement intéressants.

« Un monument naturel est un groupe d'éléments dus à la nature, comme rochers, arbres, bouleversements du sol, accidents de terrain et autres qui, séparément ou ensemble, forment un aspect imposant, un paysage digne d'être conservé ».

Se référant à ces éléments d'appréciation, la commission établissait la liste prévue par l'article 2. La commission pouvait d'ailleurs être saisie d'une demande de classement par des particuliers ou par des sociétés touristiques, telles que le Touring Club de

(1) Voir le rapport de M. Raoul de Clermont, délégué de la Société de protection des paysages de France au 2^e Congrès de l'Association littéraire et artistique internationale de Liège (18-24 septembre 1905).

France, la Société de protection des paysages de France qui ont des délégués dans chaque département. Elle statuait séparément sur chacun des cas qui lui étaient soumis.

Observons ici que la loi n'exigeait pas un quorum déterminé pour que la délibération de la commission puisse être considérée comme valable. La Cour de cassation s'est prononcée nettement sur ce point d'interprétation de la loi de 1906, le 26 juin 1930. Elle a jugé en effet que « la loi n'édicte aucune
« nullité pour le cas où la délibération désignant les
« propriétés foncières dont la conservation peut
« avoir au point de vue artistique un intérêt général a été prise en l'absence d'un ou de plusieurs
« membres de la commission » (2).

Une fois arrêtées par le préfet, au nom de la commission et d'accord avec elle, les conditions du classement, véritable contrat au sens des articles 1101 et suivants du Code Civil, étaient notifiées au propriétaire. Ce dernier était invité à prendre l'engagement de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sans y avoir été habilité au préalable par la commission, et avoir obtenu approbation du ministre des Beaux-Arts. C'est M. Maurice Faure qui fit reconnaître au propriétaire la faculté de solliciter du ministre l'autorisation d'exercer certains droits ou d'exécuter les travaux nécessités par l'exploitation même du fonds.

« Notre commission a pensé, disait-il, conformément à l'avis de son président, M. Bérenger,

(2) Dalloz hebdomadaire 1930, p. 477.

« qu'il importait dans l'intérêt même de l'application normale et facile de la loi, de rendre possible, en certains cas, telle ou telle modification de l'aspect des lieux qui ne nuirait pas à la beauté du paysage »,

Bref, il appartenait aux deux contractants, le propriétaire et la commission des sites, de fixer avec précision les modalités du classement, par exemple, de réserver au propriétaire le droit à l'eau, s'il s'agissait d'un cours d'eau, ou à certaines modifications de culture, si le fonds classé était une exploitation agricole. Si le propriétaire se mettait d'accord avec la commission, l'immeuble était classé par arrêté du ministre.

Dès lors, une amende de 100 à 3.000 francs frappait le propriétaire qui, sans autorisation, avait modifié l'état des lieux ou leur aspect. Aussi bien, en application de l'article 1143 du Code Civil, le propriétaire pouvait être contraint à rétablir lui-même les lieux dans leur état primitif. Il supportait au surplus les dépenses que l'administration jugeait nécessaires d'engager pour restaurer le site classé.

Si le propriétaire ne voulait pas consentir au classement, son refus était notifié par les soins de la commission au département et aux communes sur le territoire desquels était situé le fonds. Seule, dans cette hypothèse, la procédure d'expropriation permettait de réaliser le classement d'office.

Le préfet au nom du département, le maire au nom de la commune pouvait, en se conformant aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841 poursuivre l'expropriation.

De même que le législateur, dans un but de décentralisation, avait créé la commission départementale des sites, de même il avait chargé les préfets et les maires, agents de l'administration locale, de requérir l'expropriation qui serait nécessaire pour réaliser le classement. Cependant, ces derniers ne pouvaient intervenir d'une manière efficace avant d'avoir obtenu du conseil général ou du conseil municipal le vote des crédits correspondant aux indemnités qui pouvaient être accordées aux propriétaires.

Il n'est pas sans intérêt de signaler ici que M. Gaudin de Villaine avait prévu que, par leur résistance, la plupart des propriétaires obligeraient les départements et les communes à user de la procédure onéreuse de l'expropriation.

« Il arrivera, disait-il, que les 3/4 des propriétaires ne se guideront pas d'après les considérations d'esthétique dont vous parlez, mais ne verront que leur intérêt... Soyez tranquilles, 99 % des propriétaires s'inclineront devant l'intérêt matériel » (3).

Il convient de noter d'autre part que l'article 4 (in fine) du projet de loi voté par la Chambre précisait : « tous les frais de procédure, d'expropriation ou d'indemnité resteront à la charge du département au de la commune intéressés ». M. Bérenger, président de la commission, ayant proposé la suppression de ce texte, M. Gaudin de Villaine lui demanda aussitôt qui supporterait les frais de l'expropriation, ajoutant « les communes n'ont pas d'ar-

(3) J. Off. Déb. parl. Sénat. 28 mars 1906, p. 282.

« gent et les départements ne voudront jamais en
« donner. C'est du rêve, tout cela, c'est du Victor
« Hugo » (4).

M. Bérenger justifia sans peine la suppression qu'il venait de suggérer. Il observa tout d'abord qu'il suffisait de s'en référer à la loi du 3 mai 1841 pour répondre à la question de M. Gaudin de Villaine. Au surplus, il est de principe que les frais doivent être acquittés par celui qui perd un procès.

En l'espèce, 3 hypothèses doivent donc être envisagées. 1° l'exproprié gagne le procès. Les frais sont à la charge de la partie poursuivante.

2° au contraire, la partie expropriante réussit à obtenir du jury qu'il accorde seulement l'indemnité qu'elle proposait elle-même. Dans ce cas, l'exproprié paie les frais du procès qu'il a ainsi perdu.

3° Si, enfin, le jury accorde moins que l'exproprié le demandait, mais plus que n'offrait la partie expropriante, les dépens seront alors partagés dans une certaine proportion entre les deux parties.

Aussi bien, concluait M. Bérenger, en votant le dernier alinéa de l'article 4, la Chambre avait voulu préciser « qu'en aucun cas l'Etat n'aurait à
« intervenir, soit pour payer les frais, soit pour don-
« ner une indemnité. Or, ce texte est sans objet,
« puisque l'Etat, n'étant pas partie au procès, ne
« saurait être condamné à payer ces frais ».

Un décret simple, après enquête de commodo et incommodo, suffit, en l'espèce, pour déclarer l'utilité publique, car le plus souvent l'expropriation ne comporte point l'exécution de travaux. Lorsque l'u-

(4) *Idem.*

tilité publique a été prononcée, le préfet, après enquête sur la nécessité d'exproprier l'immeuble, peut prendre un arrêté de cessibilité. Si le propriétaire consent à se laisser exproprier à l'amiable, la procédure est épuisée. Dans le cas contraire, intervient, suivant la loi de 1841, un jugement d'expropriation, et le jury détermine les indemnités qui sont allouées.

Ajoutons qu'il est loisible de comprendre dans le fonds exproprié des parcelles de terrain dépourvues peut-être de caractère esthétique, mais privées désormais de toute valeur commerciale, abstraction faite du site classé. Une fois réalisée, l'expropriation avait pour conséquence l'établissement de la servitude que nous avons déjà étudiée.

Bien qu'elle constitue une date décisive dans l'histoire de notre législation protectrice des sites, la loi de 1906 donna des résultats pour le moins insuffisants. De 1906 à 1926, en effet, 459 sites seulement furent classés. Parmi eux, 119 appartiennent à des particuliers. Aussi bien, en raison de ses nombreuses lacunes, la loi de 1906 ne pouvait avoir qu'une portée très restreinte. Tout d'abord, elle visait uniquement les sites et monuments naturels de caractère artistique ou pittoresque. Ainsi se trouvaient exclus du bénéfice de sa protection un très grand nombre de sites dont l'intérêt public exigeait aussi la conservation.

Les modalités du classement appelaient également de sérieuses critiques. La commission des sites qui, d'après M. Maurice Faure lui-même, devait être le rouage essentiel de la législation nouvelle, fit preuve bien souvent d'une inertie pour le moins fâ-

cheuse. Bref, « dans de nombreux départements, la loi resta lettre morte, la commission des sites à laquelle revient l'initiative des classements ne s'étant pas réunie, ou ayant négligé de remplir son rôle » (5).

Le président de la Société de protection des paysages de France ayant appelé l'attention du ministre de l'Intérieur sur la carence des commissions des sites, ce dernier envoya aux préfets, le 3 juillet 1923, une circulaire pour les inviter à convoquer ces commissions, lorsqu'ils étaient saisis d'une demande tendant à réaliser le classement d'un site.

Bien plus, suivant l'heureuse expression de M. Gros Mayrevieille au 1^{er} congrès international pour la protection des paysages qui se réunit à Paris, du 17 au 26 octobre 1920, « pour stimuler le zèle des commissions des sites, disons même pour leur révéler parfois leur propre existence », la Société de protection des paysages de France avait du éditer à leur usage un commentaire de la loi du 21 avril 1906.

Toutefois, il faut le reconnaître, il pouvait arriver que, malgré sa bonne volonté, la commission départementale des sites ne fût pas en mesure d'empêcher la destruction du site dont elle proposait le classement.

L'inscription d'une propriété sur la liste dressée par elle n'ayant aucun effet juridique immédiat, le propriétaire pouvait impunément ruiner l'harmonie d'un site, pour rendre le classement sans intérêt.

(5) J. Off. Doc. parl. Chambre 1929 ; annexe N° 1034.

Répondant à une question de M. Mistral, député de l'Isère, au sujet des Grottes de Sassenage, le ministre de l'Intérieur ne pouvait que confirmer en ces termes les faits signalés à son attention :

« Le classement avait été envisagé, il est vrai, « par la commission des sites de l'Isère, et le propriétaire se refusant à cette mesure, une expropriation avait même été projetée. Mais le préfet de l'Isère m'a avisé depuis que le propriétaire s'était hâté de procéder à des coupes de bois qui ont dénaturé ce site, rendant ainsi une expropriation inutile ».

Cette résistance des propriétaires était cependant facile à prévoir, car ils n'avaient aucun intérêt à consentir au classement. « Il fallait d'ailleurs beaucoup de naïveté pour penser que les propriétaires auraient assez de désintéressement et de sens esthétique pour accepter, sans la moindre indemnité, un amoindrissement de leur droit de propriété transmissible à leurs descendants » (6).

Les administrations elles mêmes ne montraient pas non plus un zèle excessif à favoriser la conservation des sites relevant de leurs services. Et s'il faut en croire sur ce point M. Join Lambert, on pourrait citer des cas où les ministres des Travaux publics et des Finances ont prié leur collègue des Beaux-Arts de ne point insister pour obtenir le classement des sites dépendant de leur administration.

De même, encore, en laissant aux communes et aux départements la charge exclusive des frais d'ex-

(6) Rapport Humblot. Doc. parl. Sénat 1929. N° 695.

propriation, le législateur avait singulièrement méconnu la réalité des faits.

Très louable, en principe, cette mesure de décentralisation devait être inopérante en l'espèce. Les budgets restreints des départements et des communes ne pouvaient leur permettre de recourir à la procédure onéreuse de l'expropriation, seule admise par la loi de 1906, lorsque le propriétaire se refusait à accepter le classement. Aussi, de 1906 à 1926, 4 expropriations seulement ont-elles pu être réalisées.

D'autre part, le législateur de 1906 avait omis d'organiser la publicité du classement. Restait enfin à assurer la protection des sites dont l'étendue rend impossible en fait un accord amiable avec tous les propriétaires.

Bref, une refonte complète de la loi du 21 avril 1906 s'imposait chaque jour davantage, pour réaliser d'une manière efficace la protection de nos sites. Reconnaissons, toutefois, que dans leur modestie, les répercussions de la loi de 1906, véritable loi de principe, n'en furent pas moins appréciables. « A « vrai dire, l'action de la loi de 1906 fut plutôt morale. Elle fit entrer dans le domaine législatif le « principe de la protection par l'Etat des sites et « monuments naturels. Elle avertit le public qu'il « y avait quelque chose à faire pour la défense de nos paysages » (7).

(7) Boivin-Champeaux. Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt public. Paris 1913, p. 202.

TITRE III

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LOI DU 2 MAI 1930

Pour remédier aux lacunes de la loi de 1906, sociétés touristiques et membres du Parlement s'efforcèrent d'envisager, suivant des modalités nouvelles et plus conformes aux leçons de l'expérience, la protection de nos sites. C'est ainsi que le Secrétaire général du Touring Club de France, M. Ferrand, proposait d'appliquer aux sites et monuments naturels certaines dispositions de la loi du 30 mars 1887, sur les monuments historiques. Il demandait, en conséquence, qu'un site proposé pour le classement ne puisse être détruit, réparé ou restauré, sans le consentement du ministre. Il prévoyait, en faveur des propriétaires, qui accepteraient le classement, des subventions et plus spécialement pour les bois classés, le dégrèvement de l'impôt foncier.

M. Ferrand proposait aussi de réaliser l'expropriation de « l'aspect » du site classé, les propriétaires devant recevoir une indemnité sous forme de

revenu annuel versé par les communes intéressées. Toutefois, la situation financière des communes ne devait point permettre d'opérer cette réforme.

D'autre part, M. Cros Mayrevieille préconisait le classement obligatoire des sites, moyennant indemnité. Il défendait le but essentiel de la proposition de M. Dubuisson.

« Le département ou la commune, écrivait-il, « pourront, s'ils le jugent plus avantageux, pour- « suivre l'établissement, moyennant indemnité pré- « alable, d'une simple servitude, de ne point modi- « fier les lieux. »

Il est à noter aussi qu'en 1913, M. Ch. Beauquier déposait à la Chambre une proposition tendant à compléter la loi du 21 avril 1906. Il appelait à siéger à la commission départementale 5 membres nouveaux, notabilités des arts, sciences et littérature désignées par l'ensemble des membres de la commission, mais choisies autant que possible parmi les personnalités habitant le chef-lieu du département ou ses environs. La commission devait se réunir au moins une fois par trimestre.

L'Etat aussi bien que le département ou la commune aurait la faculté de requérir l'expropriation ou de classer l'immeuble. Désormais, la servitude résultant du classement de ne pas modifier l'état des lieux, sauf autorisation préfectorale après avis de la commission, pourrait donner lieu à une indemnité correspondant à la diminution de valeur que le classement ferait subir à la propriété classée. Enfin, à compter du jour où le préfet ou le maire aurait fait connaître au propriétaire d'un site son intention

d'en opérer l'expropriation ou le classement, tous les effets du classement s'appliqueraient de plein droit. Ils cesseraient toutefois d'être opposables, si le classement ou l'expropriation n'intervenait pas dans les 6 mois de la notification. Enfin, les dépenses consécutives à l'indemnité allouée aux propriétaires devaient être supportées, moitié par les départements ou les communes intéressés, moitié par la caisse des payages. Cette caisse serait alimentée par une allocation fixée annuellement, sur la demande du ministre de l'Instruction publique, par les soins d'une commission chargée de répartir entre les œuvres d'intérêt public le produit du prélèvement de 15 % opéré sur les jeux de hasard, en application de la loi du 15 juin 1907, sans que cette allocation puisse être inférieure à 300.000 francs.

M. Beauquier prévoyait, enfin, que dans tous les cas où le fonctionnement de cette caisse ne pourrait avoir lieu, l'Etat contribuerait pour moitié aux frais d'indemnité.

M. Plaisant déposa, d'autre part, à la Chambre des Députés, le 31 mai 1923, une proposition de loi en s'inspirant des dispositions essentielles de la loi du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques (articles 3, 4, 5, 7 et 8). Il voulait la rendre applicable aux sites et monuments naturels présentant un caractère scientifique, historique ou légendaire.

Il eût été inopérant d'étendre la sphère d'application de la loi sans améliorer le fonctionnement des commissions des sites. Aussi, l'article premier, in fine, de la proposition de M. Plaisant, disposait-il

qu'elles se réuniraient au moins deux fois par an, et lorsque plus de deux membres de ces commissions en feraient la demande.

Il convient d'ajouter que les articles 3, 4 et 5 prévoyaient le classement d'office des sites, par décret en Conseil d'Etat, et moyennant une indemnité proportionnelle au préjudice résultant de la servitude de classement.

L'article 6 précisait « qu'à compter du jour où
« l'administration aurait notifié au propriétaire d'un
« site ou monument naturel son intention d'en
« poursuivre le classement, tous les effets du classe-
« ment affecteraient de plein droit ce site ou ce mo-
« nument, à moins que dans les 6 mois de cette
« notification, la conservation du site n'ait pas été
« déclarée d'utilité publique ».

Lorsque l'utilité publique aurait été réalisée, le site pouvait être classé par arrêté du ministre des Beaux-Arts. A défaut d'arrêté, le site serait soumis provisoirement à tous les effets du classement. Toutefois, cette situation cessait de plein droit, si, dans les trois mois de la déclaration d'utilité publique, l'administration n'avait pas obtenu le jugement d'expropriation.

Plus remarquables nous apparaissent les articles 10 et 11 de la proposition de M. Plaisant. Ils disposaient, en effet, que les propriétés foncières classées avec le consentement de leurs propriétaires bénéficieraient d'une exemption de 5 % de l'impôt foncier. Enfin, l'article 257 du Code Pénal serait applicable à tous ceux qui, avec intention, auraient altéré ou dégradé un site.

Il convenait de préciser ainsi les réformes proposées par M. Beauquier et M. Plaisant pour assurer d'une manière efficace la protection de nos sites, car elles ont exercé une influence considérable sur la législation de 1930.

Plus décisive encore fut l'action des sociétés touristiques qui, devant l'opinion publique elle-même, ont réussi à poser le problème de la conservation de nos sites et paysages.

Bref, suivant l'expression de M. Join Lambert, « le Touring Club de France, la Société nationale « d'acclimatation et surtout la Société de protection « des paysages de France que préside M. Cornudet, « sénateur, et qu'animent avec tant de foi MM. de « Nussac et Raoul de Clermont, ont aidé grande- « ment à l'application de la loi de 1906 et préparé « les esprits à sa révision » (1).

D'ailleurs, la commission instituée par le ministre des Beaux-Arts pour établir un plan de réforme de la loi du 21 avril 1906 ne comprenait pas seulement des critiques d'art et des hauts fonctionnaires spécialisés, elle comportait encore des représentants de ces divers groupements.

Le texte élaboré par cette commission à laquelle MM. Maringer, président de section au Conseil d'Etat et vice-président du Touring Club de France, et M. Puget, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, apportèrent une collaboration très appréciée, fut adopté par le Gouvernement, et, sans discussion, voté au Parlement.

(1) J. Off. Doc. parl. Chambre. 1929. Annexe N° 1739.

CHAPITRE II

ETUDE DE LA LOI DU 2 MAI 1930

Plus compréhensive et plus souple aussi que la législation antérieure, la loi du 2 mai 1930 a réorganisé la « commission des sites ». S'inspirant d'une manière très nette de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, le législateur accorde une indemnité au propriétaire, lorsque le classement d'office d'un site lui a causé un préjudice. Il est à noter aussi que l'Etat pourra désormais intervenir, pour assurer, à défaut des départements ou des communes, la protection de nos sites. La loi ne se borne plus enfin à défendre seulement les sites et les monuments naturels eux-mêmes, elle permet encore d'établir dans leurs environs immédiats une zone de protection.

Afin de donner un exposé complet de la législation nouvelle, nous fixerons la sphère de son application. Nous étudierons ensuite les organismes de protection des monuments naturels et des sites ainsi que la procédure de l'inscription du classement et du déclassement. Nous indiquerons aussi dans quelles conditions une zone de protection peut être établie autour des monuments naturels, des sites et des monuments historiques classés. Nous déterminerons

enfin les sanctions prévues pour assurer l'application de la loi.

Précisons dès maintenant que la loi du 2 mai 1930 est applicable à tous les sites ou monuments naturels déjà classés en vertu de la loi du 21 avril 1906. Aussi, un extrait de l'arrêté de classement les concernant a-t-il été transcrit au bureau de la conservation des hypothèques du lieu de la situation de l'immeuble, par les soins de l'administration des Beaux-Arts. Une liste de ces sites ou monuments naturels a été publiée au *Journal Officiel* dans les trois mois de l'exécution de la loi. Applicable à l'Algérie, la loi du 2 mai 1930 sera mise en vigueur dans les colonies par décret en Conseil d'Etat, et dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle par un règlement d'administration publique.

Bien plus, la loi du 2 mai 1930 ne vise pas seulement les monuments naturels et les sites de caractère artistique et pittoresque, mais encore ceux dont la conservation ou la préservation offre, au point de vue historique, scientifique, légendaire, un intérêt général. Innovation d'une portée considérable, car elle permettra de sauvegarder des sites ou monuments naturels dont la conservation s'impose, au point de vue zoologique, botanique ou géologique.

La protection de la loi ne devra donc point affecter uniquement l'aspect extérieur d'un site, il lui faudra s'étendre à tout ce que le site contient de précieux et d'intéressant pour la science.

Il est à noter enfin que les lacs ou cours d'eau susceptibles de produire une puissance permanente

d'au moins 50 kilowatts pourront être classés désormais.

Sites et monuments naturels peuvent être inscrits sur une liste dressée par la commission départementale des sites. Présidée par le préfet, cette commission comprend des membres de droit appelés à siéger en raison de leur fonction et des membres élus pour 4 ans. Leur mandat peut être renouvelé à la fin de cette période. Un représentant du ministre des Beaux-Arts exerce les fonctions de vice-président de la commission.

Dans tous les départements (sauf le département de la Seine, soumis sur certains points seulement à des dispositions spéciales) la commission départementale comprend le directeur des domaines, l'archiviste départemental, 2 conseillers généraux désignés par leurs collègues. Un délégué de la Chambre de Commerce et un délégué de la Chambre d'agriculture siègent également dans cette commission.

Il nous faut souligner ici que les notabilités désignées par le conseil général sous l'empire de la loi de 1906 ont été remplacées par 2 membres nommés par le préfet et par 4 délégués des syndicats d'initiative, des associations de tourisme et des sociétés littéraires, artistiques et scientifiques. Deux personnalités littéraires, artistiques ou scientifiques choisies par le préfet sont encore appelées à siéger à la commission.

M. Roger Grand, rapporteur de la loi au Sénat, obtint que les syndicats d'initiative fussent ainsi représentés au sein de la commission et fit porter de

3 à 4 le nombre des délégués appartenant à ces groupements. M. Grand réussit également à faire entrer dans la commission l'architecte départemental des monuments historiques et le conservateur des antiquités du département. Enfin, suivant un amendement de M. Mahieu, voté par la commission de l'enseignement du Sénat, la commission départementale des sites comprend également un délégué des industriels aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique, ainsi qu'un délégué de chacune des Chambres d'industrie thermale existant dans le département.

Le décret portant règlement d'administration publique du 27 juillet 1930 fixe les modalités de l'élection des membres de la commission départementale des sites. Aux termes de l'article 2, c'est le préfet qui invite les Chambres de commerce ou d'agriculture, les Chambres d'industrie thermale et climatique à désigner leur délégué à la commission départementale des sites, dans un délai déterminé. Si, à l'expiration de ce terme, les délégués n'ont pas été choisis, la commission départementale pourra délibérer valablement, malgré leur absence.

Le préfet est aussi chargé de dresser la liste des industriels de nationalité française qui lui sont signalés par l'ingénieur chargé du service hydraulique dans le département comme aménageant ou utilisant l'énergie hydraulique. Cette liste est déposée au secrétariat de la préfecture et mise à la disposition du public qui en est informé par voie d'affiche et d'insertions dans 2 journaux au moins du département. Au surplus, les industriels inscrits sont avisés par le préfet, tant de leur inscription sur la liste

que de la date fixée pour l'élection de leur délégué à la commission départementale des sites.

Dans les 3 jours qui suivent le dépôt de la liste à la préfecture, ces industriels peuvent demander la radiation d'une personne indûment inscrite. Des réclamations peuvent être faites aussi pendant ce même délai par les industriels qui voudraient obtenir leur inscription sur la liste. Le préfet statue dans les 10 jours sur les réclamations dont il a été saisi, et arrête ensuite la liste définitive des industriels admis à élire un délégué. Enfin, le jour de l'élection, il fait procéder dans un délai de 3 jours au recensement des votes.

Comme les industriels, les associations de tourisme, les syndicats d'initiative, les sociétés littéraires, artistiques et scientifiques du département doivent figurer sur une liste établie par le préfet pour avoir le droit d'élire un délégué. Ces groupements doivent encore justifier qu'ils ont fait l'objet de la déclaration prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901, depuis un an au moins, et possèdent leur siège social dans le département. D'autre part, seules peuvent être considérées comme sociétés artistiques, au sens de la loi du 2 mai 1930, les sociétés de peintres, sculpteurs, graveurs ou architectes, ainsi que les sociétés qui ont pour but de favoriser l'étude ou la conservation des sites, monuments, œuvres et objets d'art.

La procédure suivie pour l'inscription sur la liste des délégués de ces groupements est analogue à celle que déjà nous avons étudiée. Les groupements inscrits sur la liste définitive disposent cha-

cun d'une voix. Ils exercent leur droit électoral par l'intermédiaire de leur président ou d'un membre de leur bureau. Il est à noter cependant que le temps imparti pour opérer le recensement des votes est porté de 3 à 5 jours.

Dans un délai de 6 jours, à compter de la publication des résultats par voie d'affiche à la préfecture, l'élection peut être attaquée dans chaque collège par tout électeur appartenant à ces groupements devant le ministre des Beaux-Arts. L'élection des délégués des industriels et des associations a lieu à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité de suffrage, le candidat le plus âgé est proclamé élu.

La liste des membres de la commission est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture. Des élections complémentaires sont prévues pour remplacer les membres de la commission qui auraient cessé d'en faire partie, avant l'époque de l'expiration normale de leur mandat. L'article 12 précise qu'elles devront avoir lieu dans les 6 mois.

Toutefois, dans les 12 mois qui précèdent la date normale d'expiration de ce mandat, il ne sera procédé à aucune élection. Pour conserver à la commission départementale des sites son caractère d'assemblée de techniciens, les membres de la commission qui sont appelés à y siéger en raison de leurs fonctions cessent de plein droit d'en faire partie, s'ils n'exercent plus les fonctions qui avaient justifié leur élection.

Tenant compte de l'insuffisance des commissions départementales des sites instituées par la loi de 1906,

le décret précise que la commission des sites ne peut délibérer valablement que si dix de ses membres assistent à la séance.

Notons encore que la commission départementale des monuments naturels et des sites siège à la préfecture et se réunit au moins 2 fois par an, sur la convocation du préfet, et chaque fois que ce dernier le juge utile ou que le représentant du ministre des Beaux-Arts ou 3 des membres de la commission en font la demande.

Pour permettre à la commission d'exercer une action constante et par là même efficace, l'article 2 de la loi du 2 mai 1930 dispose que la commission départementale élit parmi ses membres une section permanente composée de 8 membres et présidée par le représentant du ministre des Beaux-Arts. Toutefois, ne peuvent être appelés à siéger à la section permanente plus de trois membres de droit de la commission départementale. L'élection se fait au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages exprimés ; après le premier tour de scrutin, elle a lieu à la majorité relative. Les membres de la section permanente sont élus pour 4 ans et rééligibles. Peuvent assister aux séances et y être entendus, le préfet ou son représentant ainsi que tout délégué du ministre de l'Instruction publique. La section permanente qui siège à la préfecture se réunit au moins tous les trois mois, lorsque le préfet ou le président le jugent utile, ou quand 3 de ses membres en font la demande.

Afin d'éliminer définitivement de la commission permanente ceux de ses membres qui trop sou-

vent négligeraient de s'y rendre, le décret du 27 juillet 1930 précise que toute personne appartenant à la section permanente, absente à 4 séances consécutives, sans excuse légitime, pourra être déclarée démissionnaire par la commission départementale des sites, après avoir été appelée à justifier son attitude ; elle sera remplacée dans le moindre délai.

Cinq membres au moins de la section permanente doivent être présents, pour qu'elle puisse délibérer valablement. La section permanente exerce les attributions qu'elle possède en vertu d'une délégation de la commission départementale, ou, en cas d'urgence, à la demande du préfet ou de son président. C'est ainsi que la section permanente, au lieu et place de la commission départementale, pourra être habilitée à proposer l'inscription sur la liste de monuments naturels et de sites ; à prendre l'initiative d'un classement ; à instruire une demande de classement, et à donner un avis sur cette requête.

Pour remédier éventuellement à la carence de la commission départementale des sites, la loi de 1930 institue une commission supérieure des monuments naturels et des sites qui siège au ministère des Beaux-Arts. Présidée par le ministre, elle se compose notamment du directeur général des Beaux-Arts, vice-président, d'un sénateur, de deux députés, du président de la section de l'Intérieur et des Beaux-Arts au Conseil d'Etat et d'un conseiller à la Cour de Cassation. Appartiennent encore à cette commission le directeur du Muséum d'histoire naturelle, le directeur de l'Office national du tourisme, des représentants des associations de tourisme, de la So-

ciété de protection des paysages de France, de l'Union des fédérations des syndicats d'initiative.

Le chef du bureau des monuments historiques siège également à la commission supérieure, ainsi que les directeurs des ministères intéressés.

L'article 3 de la loi de 1930, sur la demande de M. Roger Grand, rapporteur, précise les administrations ainsi représentées. Appartiennent aussi à la commission supérieure un délégué des Chambres d'industrie thermique et climatiques et de tourisme, ainsi qu'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.

Enfin, le ministre désigne 10 membres parmi les personnalités littéraires, artistiques, scientifiques et juridiques. Tous les membres de la commission supérieure qui n'y sont pas appelés de droit sont nommés par arrêté du ministre ; leur nombre ne peut excéder cinquante. La commission supérieure se réunit au moins 2 fois par an, sur la convocation du ministre ou du directeur général des Beaux-Arts. Elle peut être réunie encore toutes les fois que le ministre le juge utile, ou à la demande de 10 de ses membres. Lorsque les membres présents sont en nombre inférieur à 20, la séance de la commission doit être renvoyée au surlendemain. La délibération sera valable à cette seconde séance, quel que soit le nombre des présents.

Il est à observer que, sur la proposition de la commission supérieure, le ministre peut nommer pour 2 ans des rapporteurs choisis parmi les auditeurs au Conseil d'Etat, les architectes des monu-

ments historiques, les fonctionnaires des Beaux-Arts ou toutes autres personnes qualifiées.

Ces rapporteurs assistent aux séances avec voix consultative. Ils présentent leurs rapports sur les affaires dont l'étude leur a été confiée par le président. Ils ont voix délibérative en ce qui les concerne.

Pour donner une étude complète des organismes de protection des sites, il convient d'analyser les dispositions applicables à la commission des monuments naturels et des sites du département de la Seine. Présidée par le préfet de la Seine, elle se compose du secrétaire général de la préfecture de la Seine et d'un représentant du ministre, vice-président. Siègent également à cette commission les fonctionnaires intéressés de la ville de Paris et du département de la Seine, notamment le directeur des services d'architecture et des promenades de la ville de Paris, ainsi que 4 conseillers généraux, dont 2 représentent la banlieue et 2 maires de communes situées dans la banlieue.

Les associations de tourisme et les syndicats d'initiative existant dans le département de la Seine élisent 6 représentants ainsi que les sociétés littéraires, artistiques ou scientifiques. Le préfet choisit enfin 10 membres parmi les personnalités littéraires, artistiques ou scientifiques. Les membres de la commission départementale du département de la Seine autres que les membres de droit, les conseillers généraux et le délégué de la Chambre de commerce, sont nommés par le préfet pour 4 ans.

La section permanente de la commission départementale du département de la Seine obéit éga-

lement à des règles spéciales. La commission départementale élit en effet 20 de ses membres pour former la section permanente. Toutefois, celle-ci ne peut comporter plus de 9 membres de droit appartenant à la commission départementale.

Le législateur de 1930 ne s'est point contenté de réorganiser la commission départementale des sites, il a encore modifié d'une manière profonde la procédure de l'inscription et du classement. C'est à la commission départementale qu'il appartient de dresser une liste des monuments naturels et des sites, dont la conservation ou la préservation lui semble présenter un intérêt général, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. L'inscription d'un site sur cette liste est prononcée par arrêté du ministre des Beaux-Arts. Elle est ensuite notifiée par le préfet au propriétaire.

Désormais, celui-ci ne pourra plus faire exécuter sans autorisation que des travaux d'exploitation courante, en ce qui concerne les fonds ruraux et des travaux d'entretien normal, s'il s'agit de constructions. Lorsqu'il voudra réaliser des travaux plus importants, il devra prévenir l'administration préfectorale 2 mois à l'avance de son intention.

Il importe de souligner cette disposition de la loi de 1930, car elle permettra de sauvegarder des monuments et des sites que la loi de 1906 était impuissante à protéger. Pendant ce délai de 2 mois, le ministre pourra, en effet, provoquer leur classement. Les monuments naturels ou les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départementale peuvent faire l'objet d'un arrêté de classement.

A compter du jour où l'administration notifie à un propriétaire son intention de poursuivre le classement d'un monument naturel ou d'un site, le propriétaire est tenu de n'apporter aucune modification à l'état des lieux ou à leur aspect, pendant un délai de 6 mois, sauf autorisation spéciale du ministre des Beaux-Arts, et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

D'autre part, le ministre peut poursuivre l'expropriation d'un monument naturel ou d'un site proposé pour le classement, conformément à la loi du 3 mai 1841. Dans ce cas, à partir du jour où l'administration des Beaux-Arts fait connaître à un propriétaire que l'immeuble sera ultérieurement exproprié, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit. Ils cessent toutefois d'être opposables si, dans un délai de 6 mois à compter de la notification au propriétaire, l'utilité publique de l'expropriation n'a pas été établie par un décret en Conseil d'Etat. Lorsque la déclaration d'utilité publique est intervenue, l'immeuble pourra être classé sans autre formalité, par arrêté du ministre.

Ces dispositions de la loi de 1930 sont particulièrement intéressantes, car elles permettront de préserver nos sites de ces mutilations lamentables que le législateur de 1906 n'avait pas réussi à empêcher.

Il appartient à la commission départementale de prendre l'initiative du classement, de donner son avis sur les propositions qui lui sont soumises. Aussi bien, lorsque la commission supérieure est saisie directement d'une demande de classement, elle la ren-

voie à la commission départementale. En cas d'urgence, le ministre fixe à la commission départementale un délai pour faire connaître son avis. Si celle-ci ne s'est pas prononcée avant l'expiration de ce délai, le ministre consulte la commission supérieure et statue lui-même sur la demande.

La procédure du classement varie suivant que le site appartient à l'Etat, à un département, à une commune ou à un particulier. Lorsque le site ou monument naturel est compris dans le domaine public ou privé de l'Etat, le classement est réalisé par arrêté du ministre des Beaux-Arts, après accord avec le ministre dans les attributions duquel le monument naturel où le site est placé et après entente avec le ministre des Finances. Il en est de même lorsqu'il s'agit de classer un lac ou un cours d'eau susceptible de produire une puissance permanente de 50 kilowatts d'énergie électrique.

Le site en instance de classement fait-il partie du domaine public ou privé du département ou d'une commune, ou appartient-il à un établissement public ? Le ministre des Beaux-Arts prononce le classement par arrêté, s'il y a consentement de la personne publique propriétaire.

Si, enfin, le site appartient à un particulier, le classement sera effectué par un arrêté du ministre des Beaux-Arts, après avis de la commission départementale, si le propriétaire accepte le classement. Le classement d'un lac ou d'un cours d'eau pouvant produire une énergie électrique permanente d'au moins 50 kilowatts ne pourra être réalisé qu'après avis des ministres intéressés. Ceux-ci devront se pro-

noncer dans un délai de 3 mois, à l'expiration duquel il pourra être passé outre. En cas d'accord avec les ministres intéressés, le classement est prononcé par arrêté du ministre des Beaux-Arts.

Les conditions du classement amiable sont fixées par l'arrêté. S'il y a contestation sur l'interprétation de cet arrêté, il est statué par le ministre des Beaux-Arts, après avis de la commission supérieure des sites. Toutefois, si le classement entraîne un dommage pour le propriétaire, ce dernier recevra une indemnité.

Dans l'avis qu'il a présenté au Sénat, au nom de la commission de législation civile et criminelle, sur le projet de loi tendant à réorganiser la protection des sites, M. Boivin-Champeaux, président de la Société de protection des paysages de France, demanda et obtint la suppression des mots « dommage direct et certain » insérés dans l'article 8 du projet. Sans doute, les auteurs de ce texte avaient craint « que la loi ne fût interprétée en ce sens que le seul « fait du classement, même en dehors de tout « pré-
« judice », puisse donner ouverture à indemnité ». M. Boivin-Champeaux jugea ces appréhensions injustifiées. Certes, la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique a institué des servitudes d'appui et de passage, en faveur des concessions déclarées d'utilité publique, et l'exercice de ces servitudes donne bien au propriétaire le droit de réclamer une indemnité, en raison du préjudice résultant de l'édification et du maintien de ces ouvrages. Cependant, ce préjudice, bien que la loi de 1906 soit muette sur ce point, s'entend de tout dom-

mage direct et matériel causé à « la propriété d'autrui ».

Au surplus, il a été jugé que le propriétaire d'un terrain utilisé pour le passage de fils électriques ne peut réclamer une indemnité que s'il y a dommage actuel et certain, et non pas simplement éventuel (1).

Enfin, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 1^{er} juillet 1914 (2), a décidé qu'aucune indemnité ne pouvait être accordée à raison de la dépréciation d'une propriété, en tant que terrain à bâtir, alors qu'au moment de l'exécution des travaux, le terrain ne présentait pas encore ce caractère.

Il suffit donc de se référer au droit commun, et d'appliquer le principe : pas de préjudice, pas d'indemnité.

« Il nous paraît, en définitive, concluait M. Boivin-Champeaux, que l'adjonction des deux épithètes « direct et certain » pourrait faire croire à une « notion de préjudice particulière à la matière, alors « que tout le monde est d'accord pour penser que « la notion de préjudice doit être ici ce qu'elle est « dans le droit commun ».

Ainsi motivée, la demande d'indemnité devra être produite dans un délai de 6 mois, à dater de la notification du décret de classement. Les contestations relatives à l'indemnité sont jugées en premier ressort par le juge de paix du canton. Si le mon-

(1) Tribunal Saint-Malo, 28 février 1930. Bagnères de Bigorre, 25 août 1922. — Lyon, 24 juillet 1926.

(2) Conseil d'Etat 1914. Lebon, p. 804.

tant de la demande excède 1.500 francs, il y aura lieu à appel devant le tribunal civil. En cas d'expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert.

Lorsque le classement a été opéré suivant la procédure que nous venons de fixer, l'arrêté ou le décret de classement est transcrit gratuitement au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble, par les soins de l'administration des Beaux-Arts. Dès lors, les effets du classement suivent le monument naturel ou le site.

Tout d'abord, en cas d'aliénation, le propriétaire devra informer l'acquéreur de l'existence du classement et notifier la vente dans les 15 jours au ministre des Beaux-Arts. Si le propriétaire veut détruire ou modifier l'état des lieux ou leur aspect, il est tenu de solliciter du ministre une autorisation spéciale, à cet effet. Ce dernier prendra l'avis de la commission départementale et de la commission supérieure des sites. L'autorisation du ministre serait également requise, si l'on voulait établir, par convention, une servitude sur un monument naturel ou un site classé.

En outre, par dérogation au droit commun, la prescription ne peut être invoquée pour acquérir un droit susceptible de modifier le caractère ou l'aspect des lieux classés.

Comme les sites proposés pour le classement, ceux qui déjà en ont fait l'objet peuvent être expropriés par l'Etat, les départements ou les communes, conformément à la loi du 3 mai 1841, en raison de l'intérêt public qu'ils présentent au point de vue historique, artistique, scientifique, légendaire ou

pittoresque. L'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'Etat.

Profitant des leçons de l'expérience, le législateur permet ainsi à l'Etat de recourir lui aussi à l'expropriation.

Lorsque les monuments naturels et les sites ne possèdent plus les caractères qui avaient justifié leur classement, la loi de 1930 prévoit qu'ils peuvent faire l'objet d'une procédure de déclassement. Total, ou partiel, le déclassement sera prononcé après avis de la commission départementale des sites et de la commission supérieure, par décret en Conseil d'Etat. Sur l'avis conforme de ce dernier, le décret précisera, s'il y a lieu, la restitution de l'indemnité. L'acte de déclassement est notifié aux intéressés et transcrit au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Pour renforcer encore les mesures prises en faveur de nos sites, la loi de 1930 dispose que, désormais, une zone de protection pourra être établie autour des monuments naturels et des sites inscrits ou classés. Après avoir recueilli l'avis de la commission départementale des sites, le préfet devra élaborer un projet de protection indiquant le plan des parcelles qui constituent la zone à protéger. Le projet fixera également les prescriptions qu'il faudra imposer au propriétaire pour assurer la protection de cette zone. Le préfet ordonnera une enquête sur le projet et consultera les conseils municipaux des communes intéressées. La commission départementale des sites intervient à son tour dans la procédure ; elle entend les propriétaires ainsi que les représentants des divers services publics ou toutes autres per-

sonnes intéressées, qui demanderaient à présenter leurs observations, ou qu'elle croirait devoir convoquer. La commission fait connaître ensuite au préfet ses propositions. Ce dernier transmet alors, revêtu de son avis motivé, le dossier de l'affaire au ministre des Beaux-Arts.

Lorsque la commission supérieure des sites a fait connaître son opinion, la création de la zone de protection est déclarée d'intérêt général par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fera l'objet d'une transcription gratuite au bureau des hypothèques de la situation des immeubles.

A compter du jour de la notification aux propriétaires du décret prononçant la déclaration d'intérêt général, ces derniers seront tenus de soumettre pour avis au ministre des Beaux-Arts tous les projets de grands travaux de quelque nature qu'ils soient concernant tout ou partie de la zone protégée. Toutefois, en vue de concilier le respect de la propriété privée et les exigences de l'esthétique, la loi de 1930 donne aux intéressés la faculté de réclamer une indemnité devant les tribunaux compétents, mais pendant un délai d'un an seulement, à dater de la notification du décret de protection.

La procédure que nous venons d'exposer est applicable aux monuments historiques classés en vertu de la loi du 31 décembre 1913.

Le législateur ne pouvait se contenter de réorganiser la protection des sites, il lui fallait encore assurer le respect de la loi nouvelle, au moyen de sanctions pénales. Aussi, les infractions aux prescriptions relatives à l'inscription, au classement des

monuments naturels ou des sites et à un décret établissant une zone de protection sont-elles punies d'une amende de 50 francs à 20.000 francs, sans préjudice de l'action en dommages-intérêts qui pourra être exercée au nom du ministre des Beaux-Arts contre ceux qui auront ordonné les travaux exécutés ou les mesures prises en violation de la loi.

D'autre part, tous ceux qui, avec intention, auront détruit, mutilé ou dégradé un monument naturel ou un site inscrit ou classé seront passibles, sans préjudice de dommages-intérêts, des peines édictées par l'article 257 du Code Pénal, c'est-à-dire d'un emprisonnement d'un mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 500 francs. L'article 463 du Code Pénal sera toutefois applicable à ces pénalités.

Notons, enfin, que pour réaliser d'une manière plus complète encore la publicité des arrêtés prononçant un classement et des décrets établissant une zone de protection, la loi dispose que le *Journal Officiel* devra publier dans le courant du premier trimestre de chaque année la nomenclature des monuments naturels et sites classés ou protégés au cours de l'année précédente.

Restait à déterminer le financement de la protection des sites. C'est précisément l'objet des articles 24 et 25 de la loi. La caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques, créée par la loi du 10 juillet 1914, jouera désormais à cet égard un rôle capital. Elle prend le nom de « Caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et « naturels, et des sites ». Elle pourra recueillir et gérer des fonds destinés à être mis à la disposition

du ministre des Beaux-Arts, en vue d'assurer la conservation ou l'acquisition des monuments naturels ou sites classés ou proposés pour le classement.

Le conseil d'administration de la caisse nationale des monuments historiques et des sites qui se compose notamment de membres de la Chambre, du Sénat, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes élus par leurs pairs et nommés par décret, est complété par deux personnalités particulièrement qualifiées par leurs travaux ou leurs connaissances techniques pour collaborer utilement à l'application de la loi. Le conseil se réunit une fois par trimestre. Ses décisions sont définitives, sauf annulation par le ministre dans le délai d'un mois.

Le financement de la loi du 2 mai 1930 donna lieu à des divergences profondes entre la Chambre et le Sénat. En effet, la Chambre avait admis que la caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et naturels et des sites serait pourvue d'une dotation constituée :

1° par le montant d'un prélèvement de 3 % sur le produit principal de la taxe de séjour perçue dans les stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme ;

2° par une allocation annuelle prélevée sur les fonds affectés par la loi du 15 juin 1907 et les lois postérieures aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité publique. Le montant de cette allocation fixé sur la proposition du ministre des Beaux-Arts par la commission du produit des jeux au ministère de l'Intérieur n'aurait pu être inférieur à 500.000 francs.

La commission des finances du Sénat n'a pas approuvé ces dispositions. Elle a estimé que la taxe de séjour ayant un caractère essentiellement communal, son produit doit être affecté exclusivement aux travaux destinés « à faciliter le traitement des « indigents et à favoriser la fréquentation de la station et son développement par des travaux d'assainissement ou d'embellissement ». Ce serait donc détourner cette taxe de son objet légal que d'en utiliser une partie pour les besoins d'un service d'Etat. Bien plus, la perception de la taxe de séjour resterait purement locale, mais risquerait cependant de profiter à des communes où elle n'est pas établie par la loi.

La commission des finances du Sénat s'est refusée également à admettre que la caisse des monuments historiques et des sites puisse bénéficier d'un prélèvement supplémentaire sur le produit des jeux. Sans doute, la protection des richesses naturelles du pays rentre bien dans la catégorie des œuvres d'utilité publique visées par la loi du 15 juin 1907.

Toutefois, les œuvres sociales des communes se voient attribuer une part chaque jour plus importante du produit des jeux. Aussi bien, la caisse des monuments historiques et des sites n'aurait obtenu ainsi qu'une dotation de 200.000 francs par an.

Pour ce motif, la loi du 2 mai 1930 dispose que la loi de finances fixera les recettes de la caisse nationale des monuments historiques et des sites.

Un crédit de 500.000 francs est affecté à la caisse nationale afin de lui permettre d'assurer la protection de nos sites. Il est à souhaiter que la plupart

des classements puissent être réalisés à l'amiable, sinon, ce crédit serait bien vite épuisé. Bref, s'il n'est pas sensiblement augmenté dans l'avenir, la loi du 2 mai 1930 sera fatalement aussi peu efficiente que la loi du 21 avril 1906.

Ce danger n'a point échappé à M. Locquin, rapporteur du budget aux Beaux-Arts pour l'exercice 1932. Faisant allusion aux classements prononcés d'office et aux indemnités qui peuvent en résulter, n'écrit-il pas, en effet, « les faibles crédits affectés « en 1931 et proposés pour 1932 ne permettent pas « de s'engager trop avant dans cette voie. Il est à « craindre que l'administration des Beaux-Arts ne « se trouve souvent impuissante à assurer l'applica- « tion de la loi tant qu'elle disposera de ressources « aussi limitées » (3).

Si nous examinons maintenant dans quelle mesure la loi du 2 mai 1930 a été appliquée jusqu'à ce jour, nous observons tout d'abord que les commissions des sites ont provoqué l'inscription sur la liste départementale d'un grand nombre de monuments naturels et de sites, notamment de plusieurs falaises et caps de la côte bretonne : pointe du Raz, pointe de Primel, pointe de Kermorvan. Sont inscrits également la magnifique suite de rochers qui surplombe la route de Bourdeilles à Brantôme dans la Dordogne, l'étang et le moulin à mer des grands Trouiéros à Trégastel.

(3) Rapport de M. Locquin sur le budget des Beaux-Arts pour l'exercice 1932. N° 5831.

D'autre part, certains sites ou monuments naturels ont pu être classés à l'amiable : le pittoresque Pont d'Arc sur l'Ardèche, le rocher qui porte les ruines célèbres du château de Crozant, des fragments de nos côtes, tels que le rocher de la Vierge à Biarritz, la pointe des Douaniers, la presqu'île du Nessay à Saint-Briac.

En revanche l'administration des Beaux-Arts a l'intention de classer d'office une partie de la forêt de pins du cap Ferret menacée de déboisement, les rives de la Garonne dans la traversée de Toulouse, la prairie de Caen, le terrain municipal qui borde l'étang de Rosporden.

Ajoutons que la Vézère dans la traversée d'Uzerche, et la Gorge d'Enfer aux Eydiacs de Tayac ont été classées, en application de la loi du 2 mai 1930.

Signalons également que la loi de 1930 permettra de conserver enfin les beautés panoramiques de la terrasse de Saint-Germain en Laye et la perspective du grand Canal à Versailles.

On ne peut imaginer, en effet, déclarait sur ce point M. Adolphe Boschot, membre de l'Institut que « la majestueuse perspective du grand Canal aboutisse à un palace en style moderne et muni-chois » (4).

Cette hypothèse ne s'est point réalisée. Toutefois, la minoterie qui s'élève à gauche de la grille située

(4) *Revue Beaux-Arts*. Février 1931. Pour une politique de Versailles, p. 8.

à l'extrémité du grand Canal est singulièrement préjudiciable à l'harmonie de la perspective (5).

D'après une interview accordée au *Journal* par M. Bonnefoy-Sibour, préfet de Seine et Oise, la commission des sites de ce département a proposé le classement d'une bande de terrain de 700 mètres de longueur sur le territoire de Saint-Cyr, dans le prolongement du Tapis vert jusqu'à l'extrême horizon (6).

Il convient aussi de sauver une autre perspective, celle que l'on a des Trianons lorsqu'on regarde vers la Ménagerie. Mais la restauration de la Ménagerie, du bassin circulaire comblé qui se trouve devant elle s'impose ainsi que la réparation des berges abîmées par les pontonniers militaires et naturellement la suppression des baraquements « du génie » (7).

Les dispositions de la loi du 2 mai 1930 ne suffiraient pas, en soi, à défendre nos sites. Des mesures complémentaires s'imposent encore à cet effet, notamment en ce qui concerne les abus de la publicité, les perspectives monumentales et la création de servitudes esthétiques.

(5) Voir la *Revue Beaux-Arts*. N° du 25 janvier 1932, page 12. Voir également « *Journal de Genève* » du 1^{er} avril 1932.

(6) Voir le « *Journal* » du 1^{er} mars 1932.

(7) Interview de M. Bosworth, Secrétaire du Comité Rockefeller. *Revue Beaux-Arts*. Février 1931, page 8.

TITRE IV

CHAPITRE PREMIER

REGLEMENTATION DE L’AFFICHAGE

De tous les maux qui contribuent à l’enlaidissement des paysages, le plus moderne et le plus redoutable aussi, est celui que M. Engerand qualifiait de « Lèpre des routes », faisant allusion à certains abus de la publicité routière particulièrement envahissante aujourd’hui. Elles n’en meurent pas toutes, certes, mais toutes sont frappées.

Particulièrement significatives, — parmi de nombreux témoignages — nous paraissent être les impressions recueillies par M. Vandervelde, au cours d’un récent voyage en France, et dont il nous fait part dans la *Dépêche de Toulouse*.

Partout l’ancien ministre belge déclare avoir rencontré « le même monstre, le panneau de publicité. Du train où l’on va, précise-t-il, il ne faudra pas longtemps, hélas, pour qu’en matière de défiguration des sites, la France atteigne et peut-être « dépasse la Belgique, ou même (je songe à la vi-

« sion des temps futurs de Duhamel) les Etats-
« Unis »...

« D'une manière générale, d'ailleurs, il semble
« que- par une sorte de sadisme, les entrepreneurs
« de publicité choisissent de propos délibéré (la seule
« recherche du profit maximum l'explique d'ail-
« leurs), les sites les plus célèbres, ceux que tout le
« monde regarde, et qu'il devient impossible de re-
« garder, sans avoir l'œil tiré par les réclames qui les
« deshonnorent.

« Je songe, par exemple, à ces allées de Locma-
« ria à Quimper où, par dessus les eaux calmes de
« l'Odet, les deux tours de Saint-Côrentin, fines et
« grises, se détachent sur le ciel comme une dentelle
« de pierre. C'est dans un cadre restreint toute la
« poésie, toute la mystique de la Bretagne. Eh bien,
« au beau milieu de cet ensemble rare, sur le haut
« pignon d'un immeuble de rapport, un malfaiteur
« inconnu a peint en lettres énormes, sur fonds bleu
« et jaune, dissonance effroyable dans cette sympho-
« nie en gris, cette réclame : X... Tailleur ».

Soulignons dès maintenant qu'il n'est pas ques-
tion de proscrire la publicité routière, mais seule-
ment d'enrayer des abus dont la réalité n'est que trop
certaine.

Avec M. Baréty, rapporteur général du budget,
ancien Sous-Secrétaire d'Etat, député des Alpes Ma-
ritimes, nous pensons que la publicité est utile,
qu'elle est même indispensable. Par la création des
débouchés, par la prospection de masses sans cesse
plus profondes de consommateurs, n'est-elle pas tout
particulièrement de nature à permettre à la grande

production rationalisée de réduire ses prix de revient, lui procurant ainsi équilibre et vitalité. « Le but de la publicité est avant tout d'être efficace, déclare M. Baréty. Or, elle revêt, sous la forme de panneaux-réclames, l'un des aspects qui rendent son action la plus sûre » (1).

« Ce que je lui reproche, précise-t-il, et ce que lui reprochent la plupart des usagers de la route, c'est son caractère brutalement commercial. Son seul idéal ? c'est de subjuguier tyranniquement l'attention par la violence de ses divers éléments. Ce qui est blâmable, ce n'est pas le principe de cette publicité, mais sa laideur, ses outrances systématiques. Et c'est au nom du bon goût français qu'il importe avant tout de réagir ; ce qu'il faut réprimer, c'est l'insolence avec laquelle s'étalent certains panneaux jusqu'à endommager ou masquer les horizons les plus dignes d'admiration. C'est surtout le manque absolu d'esprit artistique qui les distingue ».

En effet — et ici le problème apparaît singulièrement complexe — si le panneau-réclame est insupportable quand il masque le pont du Gard ou tout autre site fameux, à Aubervilliers ou à Saint-Ouen, le joyeux placard publicitaire n'est-il pas tolérable sinon souhaitable ? On peut soutenir qu'une affiche ingénieuse, signée Paul Colin, est susceptible d'atténuer la noirceur et la monotonie des « paysages plats ».

(1) Revue Beaux-Arts. Septembre 1931.

Aussi bien, conclut M. Baréty, « il faut réclamer
« une adaptation, sinon un assortiment de la publi-
« cité routière aux cadres naturels qu'elle a choi-
« sis ».

« Et n'en va-t-il pas de l'intérêt même des inté-
« ressés ? Tant d'affichages cyniques et désordonnés
« se contrarient et ne sauraient ainsi atteindre le but
« qui leur est assigné. Les entrepreneurs de publi-
« cité ont tous les premiers un intérêt évident à
« changer de méthode. Mais cela les regarde. En at-
« tendant, il importe de les contraindre au respect
« des sites français ».

Bref, une intervention législative est légitime et s'impose. Dans un but de clarté, nous étudierons l'évolution de notre législation en matière de publicité depuis la fin du XIX^e siècle ; nous montrerons comment, après avoir admis le principe de la liberté de l'affichage, elle a prévu des restrictions sans cesse plus nombreuses, afin d'en limiter les abus.

Si nous examinons la loi du 29 juillet 1881, nous constatons qu'elle confère au maire le droit de désigner par arrêté les lieux affectés exclusivement à l'affichage des lois et autres actes de l'autorité publique et dans lesquels il est interdit de placarder des affiches particulières. D'autre part, aux termes de la loi du 27 janvier 1902, même au cours d'une période électorale, l'affichage peut être interdit par arrêté du maire, ou à défaut, par arrêté préfectoral, sur les édifices et monuments de caractère artistique. Ces dispositions s'étant révélées insuffisantes, M. Raoul de Clermont, au congrès international de l'art public réuni à Liège en 1905, préconisa l'interdiction de

l'affichage sur les monuments et dans les sites classés, ainsi que dans un périmètre variable, suivant les circonstances. Il proposait aussi de sanctionner par une amende toute infraction à cette interdiction. M. de Clermont demandait enfin que certains emplacements fussent affectés spécialement à l'affichage. D'autre part, M. Charles Beauquier déposait à la Chambre le 28 janvier 1908, une proposition de loi contre les abus de l'affiche réclame. L'article 1^{er} prononçait l'interdiction de l'affichage sur les édifices et les monuments naturels et dans les paysages et sites classés. Il prévoyait également qu'autour de ces édifices, monuments, sites et paysages, l'affichage serait interdit dans un périmètre déterminé, fixé dans chaque cas particulier, par un arrêté préfectoral, sur avis conforme de la commission départementale des sites.

L'article 2 de la proposition de M. Beauquier permettait même au préfet, après avis de la commission des sites, de prendre un arrêté interdisant l'affichage toutes les fois que l'exigerait la beauté ou la conservation des édifices, monuments naturels, sites et paysages. M. Beauquier, enfin, préconisait une amende de 100 à 3.000 francs contre l'affichage effectué en violation de la loi.

Une fois amendée par le Parlement, la proposition de M. Beauquier devint la loi du 20 avril 1910 actuellement en vigueur. Elle interdit tout d'abord l'affichage dans les sites classés, ainsi que sur les monuments naturels ou historiques classés. Elle prévoit ensuite que dans chaque cas particulier le préfet pourra le prohiber par arrêté dans un périmètre dé-

terminé, sur avis conforme de la commission des sites. Afin de donner à la loi de 1910 toute la souplesse désirable, la commission du Sénat a modifié profondément sur ce point le texte de M. Beauquier, en conférant simplement au préfet la faculté de prendre un arrêté, quand il le jugerait opportun.

La commission du Sénat obtint également la suppression de l'article 2 de la proposition de M. Beauquier. Ses dispositions, même avec la garantie de l'avis préalable de la commission des sites semblaient laisser une trop grande place à l'arbitraire préfectoral. Aussi bien, l'application de l'article 2 aurait porté atteinte à la liberté de l'affichage établie par la loi du 29 juillet 1881, en faveur des professions de foi et affiches électorales.

Sauf application de l'article 463 du Code Pénal, la loi du 20 avril 1910 frappe d'une amende de 25 francs à 1.000 francs toute infraction à ses prescriptions.

Pour renforcer les dispositions de la loi de 1910, une loi du 12 juillet 1912 établit une taxe spéciale de timbre. Cette taxe frappe les affiches dites panneaux-réclames et les affiches sur portatif spécial, c'est-à-dire : les affiches de toute nature imprimées, peintes ou constituées au moyen de tout autre procédé qui sont établies sur toute partie d'un immeuble, bâti ou non, autre qu'un mur de maison ou de clôture, et au delà d'un périmètre de 100 mètres autour de toute agglomération de maisons ou de bâtiments.

Pour essayer de mettre un terme à des abus chaque jour plus nombreux, la loi du 30 juin 1923

(article 26) doubla la quotité des taxes établies en 1912, puis l'article 14 de la loi du 29 avril 1926 (amendement Grinda) alla plus loin encore. Il décupla les taxes instaurées en 1912. Elles s'élevèrent ainsi de 600 francs à 4.800 francs le mètre carré par an, selon la surface du panneau réclame.

Les différentes taxes que nous venons d'énumérer présentant un caractère prohibitif, on pourrait croire que nos sites sont effectivement protégés par une législation aussi rigoureuse. Il n'en est rien. Rappelons qu'en 1925 le produit des impôts grevant les quelque 300.000 panneaux-réclames existant en France a été seulement de 64.000 francs, et que depuis lors ce chiffre n'a pas augmenté dans une mesure appréciable. Nous sommes ainsi fondés à conclure que l'application de la loi n'a pas été conforme à l'esprit du législateur. En effet, le terme « agglomération » a donné lieu à des interprétations telles que des entrepreneurs d'affichage ont pu ériger des constructions légères, véritables bâtiments fantômes destinés en réalité à servir de support à des panneaux réclames.

Le 1^{er} juillet 1931, le tribunal de Valence, saisi à ce sujet par l'administration de l'Enregistrement, décida que des édifices de cette nature, construits uniquement en vue de la publicité, ne pouvaient être considérés comme des maisons. En conséquence, il jugea que les affiches qui s'y trouvaient apposées étaient passibles de la taxe spéciale prévue par la loi.

Signalons enfin les plus notables arrêts du Conseil d'Etat au sujet de l'application de la loi du 20 avril 1910. Dans l'arrêt Frossard, le Conseil d'Etat

fut appelé à statuer sur les faits suivants. Le 23 mai 1922, le préfet du Calvados interdisait, sur avis conforme de la commission des sites du département, l'affichage dans deux périmètres de protection déterminés par son arrêté et qui comprenaient toute la côte normande de Trouville à Honfleur. Le maire de Trouville, conformément aux dispositions de cet arrêté préfectoral, prenait lui-même le 2 juin 1922 un arrêté prescrivant l'enlèvement dans un délai de 8 jours des panneaux-réclames établis dans les périmètres que nous venons de fixer. Ces deux arrêtés furent attaqués pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat qui se refusa d'ailleurs à annuler l'arrêté du préfet du Calvados.

Le Conseil d'Etat estima, en effet, que le Préfet « n'avait fait qu'user des pouvoirs qu'il tient de l'article 1^{er} de la loi du 20 avril 1910, et qu'en prenant l'arrêté attaqué du 2 juin 1922, le maire de Trouville n'avait fait qu'assurer l'exécution dudit arrêté régulièrement pris par le préfet du Calvados ».

Cet arrêt est d'une importance capitale, car il établit d'une manière très nette qu'en exécution d'un arrêté préfectoral régulièrement pris, le maire a le droit d'interdire les panneaux-réclames sur le territoire de sa commune et d'en prescrire la suppression immédiate.

Dans l'affaire Palita (2), le Conseil d'Etat a jugé, d'autre part, que, si, par application de la loi du 20 avril 1910 une zone de protection dans laquelle l'af-

(2) Recueil Dalloz hebdomadaire, 1930, page 104.

fichage est interdit, a été déterminée autour d'un monument historique ou d'un site de caractère artistique par arrêté préfectoral, aucune disposition législative ne s'oppose à ce que, sous le contrôle du juge, le périmètre ainsi fixé soit ultérieurement modifié par de nouveaux arrêtés préfectoraux pris comme le premier, sur avis conforme de la commission des sites.

En ne fixant pas elle-même d'une manière uniforme les conditions d'exercice de la servitude qu'elle institue, et en décidant que dans chaque cas particulier il appartiendra aux autorités locales qu'elle désigne à cet effet, d'apprécier l'opportunité de la création d'une zone de protection, et, le cas échéant, d'en déterminer l'étendue, la loi a entendu assurer à toute époque une protection efficace des monuments et sites classés par une réglementation constamment adaptée aux circonstances particulières de temps et de lieu. En conséquence, le préfet de la Seine n'avait pas épuisé ses pouvoirs de réglementation en modifiant le périmètre qu'il avait précédemment déterminé par arrêté.

Il importait au surplus de réglementer l'affichage dans les stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme, et d'élaborer une législation d'ensemble de l'affichage mieux adaptée aux conditions de l'industrie de la publicité. Ce fut précisément l'objet des textes que nous allons exposer. Parmi eux, le plus remarquable nous paraît être la proposition de loi de M. le sénateur Boivin-Champeaux. Elle visait tout d'abord à interdire les panneaux-réclames sur le territoire des communes érigées en stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme. Elle admettait

toutefois, que des dérogations pourraient être accordées par arrêté préfectoral, sur avis conforme des municipalités intéressées et de la commission des sites. Dans ce cas, l'arrêté devait régler les dimensions et les formes de l'affiche. En dehors des stations que nous venons de déterminer, la liberté de l'affichage serait maintenue, en principe du moins, car le préfet aurait la faculté de prohiber l'affichage sur la demande des municipalités intéressées, après avis de la commission des sites. M. Boivin-Champeaux accordait un délai d'une année aux entrepreneurs de publicité et aux propriétaires pour leur permettre de résilier aux conditions les moins onéreuses leurs contrats en cours d'exécution. Enfin, pour sanctionner la législation nouvelle, il prévoyait la saisie ou la suppression immédiate du corps du délit.

M. Milan et M. Machet s'opposèrent au vote de la proposition de M. Boivin-Champeaux. Ils estimaient, en effet, que seule une réglementation générale de la publicité applicable au pays tout entier serait de nature à enrayer les abus signalés. M. Milan s'inquiétait également des litiges qui pourraient naître des contrats de publicité en cours d'exécution. M. Boivin-Champeaux lui donna tous apaisements sur ce point. Il lui fit observer tout d'abord que la résiliation de ces contrats, provenant d'un cas de force majeure, se produirait de plein droit et ne pourrait donner lieu à aucun dommage intérêt ; aussi bien la proposition discutée n'était que le prolongement de la loi du 20 avril 1910. Renvoyée à la commission de législation, la proposition de loi de M. Boivin-Champeaux, d'accord avec le ministre des Travaux Pu-

blies, fut modifiée sur divers points. Il fut décidé notamment que la loi nouvelle serait applicable aux affiches déjà établies, à condition toutefois qu'il soit justifié dans le mois de la promulgation de la loi de l'existence d'un contrat ayant date certaine au 31 décembre 1923.

Le Sénat adopta, ainsi amendée, la proposition de M. Boivin-Champeaux, le 7 mars 1924.

Plus tard, M. Montigny voulut remédier lui aussi aux insuffisances de la loi de 1910. Il proposait de restreindre les pouvoirs conférés aux préfets, en matière d'affichage. A cet effet, il déposa une proposition précisant que les zones d'interdiction ne pourraient être créées qu'en vue de préserver l'aspect esthétique et la perspective des monuments ou sites classés. Elle admettait aussi que dans les trois mois de leur publication, les arrêtés préfectoraux pourraient faire l'objet, devant le Conseil d'Etat, d'un recours tendant à obtenir soit l'annulation, soit la restriction du périmètre d'interdiction. M. Montigny demandait, enfin, qu'un délai de trois mois, à partir de la promulgation de la loi nouvelle, fût accordé aux intéressés pour déférer au Conseil d'Etat les arrêtés préfectoraux déjà en vigueur.

M. Bosc essaya également de donner une solution au problème de l'affichage. Il s'attachait spécialement à réprimer les agissements des afficheurs marrons, « ces parasites qui vont de nuit, le plus souvent, et anonymement, et toujours sans aucun droit apposer des papiers sur n'importe quel emplacement, sans même s'occuper des dégradations

« et des souillures » qui, nécessairement, sont les conséquences de leurs procédés.

Aussi, M. Bosc demanda-t-il que nul ne puisse afficher sur un immeuble, sous peine d'amende et de prison, s'il n'a un bail ou une autorisation du propriétaire, ou du locataire ou de l'ayant-droit de l'immeuble. Il voulait enfin que l'infraction soit poursuivie contre le bénéficiaire de la réclame ainsi faite, même dans le cas où l'afficheur resterait inconnu.

Plus compréhensives encore nous apparaissent les mesures préconisées par M. Cautru, dans son rapport du 3 juillet 1927 (3).

Sans préjudice de l'application des règles établies par les lois du 27 janvier 1902 et du 20 avril 1910, l'article 3 de la proposition de M. Cautru prévoit que, sur le territoire des villes ou communes érigées en stations hyro-minérales, l'apposition d'affiches ou de panneaux devant servir à l'affichage demeure seule autorisée :

1° Sur les murs de bâtiments à usage commercial, industriel ou d'habitation à moins que les murs de ces bâtiments ne soient compris dans une zone interdite à l'affichage par arrêté préfectoral, pris dans un intérêt d'esthétique, sur la demande du conseil municipal.

2° Sur les palissades, barrières, murs ou autres dispositifs quelconques de clôture, établis en bordure de la voie publique, à la condition toutefois que

(3) J. Off. Doc. parl. Chambre, 1927, N° 4744, p. 1289.

la hauteur des panneaux et affiches ne dépasse pas 1 mètre 50 au-dessus du sol ou la hauteur fixée par arrêté préfectoral, sur avis conforme du conseil municipal.

3° Sur les palissades élevées à l'intérieur des agglomérations, pour la protection des chantiers de démolition ou de construction, et pendant le temps des travaux.

4° Sur les édicules et colonnes spécialement construits en vue de la publicité dans un lieu public, en vertu de concessions régulières.

Au surplus, en dehors du territoire des stations hydro-minérales et du périmètre de protection déterminé par les préfets, M. Cautru préconise la création de zones de tourisme le long des routes ou des voies ferrées « présentant des aspects ou des points « de vue particulièrement pittoresques ». Il est, en effet, en dehors des villes stations, des sites charmants ou grandioses qui méritent d'être protégés par la loi. Or, elle ne saurait utilement confier cette tâche aux préfets, estime M. Cautru, bien que, cependant, elle les oblige à prendre l'avis des membres de la commission départementale. Ceux-ci peuvent ne pas réaliser d'une manière suffisante le caractère esthétique des sites susceptibles de provoquer la création d'une zone de tourisme. Peut-être aussi, ne seront-ils pas indifférents aux influences locales qui ne manqueront point de chercher à déterminer leur avis. Pour ces motifs, M. Cautru veut confier la création et la délimitation des zones de tourisme au ministre des Travaux Publics, sur la proposition de l'office national du tourisme et après consultation

des préfets, des conseils municipaux et de la commission des sites. Les zones de tourisme ainsi établies seraient soumises à la réglementation prévue par l'article 3 de la proposition que nous connaissons déjà, ou réglementée par des mesures particulières.

Il convient d'observer ici que les arrêtés préfectoraux pris en vue de restreindre ou d'interdire l'affichage, ainsi que les arrêtés ministériels créant une zone de tourisme, pourront faire l'objet dans les trois mois de leur publication d'un recours devant le Conseil d'Etat. Ce dernier les annulera ou les maintiendra en modifiant ou en diminuant, le cas échéant, le périmètre d'interdiction. M. Cautru n'a pas admis, comme M. Montigny, un recours analogue contre les arrêtés qui seraient déjà en vigueur, à l'époque de la promulgation de la loi nouvelle sur l'affichage. Comme M. Bosc, M. Cautru entend décourager les manœuvres des afficheurs marrons. Toutefois, il se contente de refuser le droit d'afficher sur un immeuble à toute personne qui ne peut justifier de l'autorisation du propriétaire ou de ses ayants droits.

Il n'est pas sans intérêt de signaler, d'autre part, qu'au congrès international pour la protection de la nature réuni à Paris en 1925, M. Valois fit émettre le vœu que, même dans les sites *non* classés où la publicité ne sera pas prohibée en principe, les préfets soient chargés d'inviter, impérativement s'il le faut, les municipalités à interdire, partout où un intérêt esthétique s'y attache, les affiches de couleurs vives ou de dimensions excessives, ainsi que les affiches contenant de grandes surfaces blanches, l'apprécia-

tion de l'excès devant appartenir, dans les cas douteux, à la commission départementale des sites.

Plus récemment, s'est réunie la 9^e session des Etats généraux du Tourisme sous la présidence de M. Borrel sénateur, ancien ministre. Deux partis se sont alors affrontés : celui des intransigeants qui, suivant l'exemple de certains Etats d'Amérique voudraient supprimer toute publicité murale et routière; celui des éclectiques qui cherchent à concilier les exigences de l'industrie de la publicité avec la défense de notre patrimoine esthétique. Toutefois, à l'unanimité, les Etats généraux du Tourisme ont émis un vœu tendant à la réglementation de l'affichage routier.

Aussi bien, une commission a été constituée, à l'effet de compléter la loi du 20 avril 1910. Elle comprend notamment M. Maringer, Conseiller d'Etat, qui la préside et M. Puget, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, rapporteur.

La Commission qui poursuit actuellement l'élaboration d'un projet de loi à ce sujet paraît disposée à considérer comme « agglomération » plusieurs maisons ou bâtiments séparés les uns des autres par une faible distance. Il appartiendra à la commission et au Parlement de la préciser.

Signalons enfin, et nous ne saurions trop insister sur ce point, que le projet paraît devoir s'appliquer non seulement aux communes érigées en stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme, mais encore à toutes les localités ou agglomérations visées par l'article 1^{er} de la loi du 14 mars 1919. Dans l'intérêt de la conservation de notre patrimoine es-

thétique, celles-ci méritent en effet d'être protégées par la loi, autant que nos stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme.

Bref, on ne saurait logiquement créer un régime différentiel au profit de ces stations, car les exigences de l'esthétique peuvent s'imposer d'une manière aussi impérieuse dans les communes qui, aux termes de la loi de 1919, doivent établir un programme de servitudes esthétiques.

Afin de donner un exposé objectif du problème de la réglementation de l'affichage, nous étudierons aussi le texte préconisé par les 18 chambres syndicales intéressées, en vue de concilier les exigences de l'esthétique et celles de la publicité.

Le projet des Chambres syndicales abrogerait les lois du 12 juillet 1912 et du 20 avril 1910, ainsi que les articles 26, 27 et 28 de la loi du 30 juin 1923 et 14 de la loi du 29 avril 1926, et serait applicable à l'Algérie comme la loi du 2 mai 1930. Il tend à mettre en harmonie les lois déjà en vigueur en matière d'affichage avec les propositions de loi déposées pour les amender. L'article premier du projet reproduit les dispositions de la loi du 27 janvier 1902 (art. 1). De même, l'article 2 maintient les termes de l'article premier de la loi du 20 avril 1910. Toutefois, il le complète en prévoyant que l'affichage serait interdit sur les monuments historiques inscrits sur l'inventaire supplémentaire visé par la loi du 31 décembre 1913, ainsi que sur les monuments naturels et dans les sites classés en application de la loi du 2 mai 1930. Au surplus, pour éviter à l'avenir les difficultés résultant bien souvent

des arrêtés préfectoraux interdisant l'affichage, le projet intersyndical précise que l'affichage pourrait être désormais réglementé seulement dans les zones de protection créées autour des monuments historiques, monuments naturels et sites par arrêté préfectoral pris sur avis conforme de la commission départementale des sites. Lorsque celle-ci devrait délibérer sur l'opportunité d'un arrêté préfectoral en matière d'affichage, 2 membres choisis par la Chambre de commerce parmi les adhérents des groupements syndicaux de l'affiche et de l'affichage seraient appelés à siéger à la commission des sites. L'opinion des techniciens s'y trouverait représentée.

Le projet fixe ensuite dans quelles conditions pourrait être tolérée l'apposition d'affiches autour d'une agglomération. Il interdit toute publicité en dehors d'un périmètre de 200 mètres aux alentours d'une agglomération sur toute construction autre que des murs de maison ou de clôture limitant une propriété. Toutefois, il serait loisible au propriétaire, au locataire ou à ses ayants-droit d'interdire ou de réserver l'affichage non seulement sur un mur de maison ou de clôture, mais encore sur une palissade ou une construction quelconque en y précisant « dé-
« fense d'afficher », ou « emplacement réservé ». Dans ce cas, l'entrepreneur d'affichage contrevenant à cette interdiction, serait puni d'une amende de 50 à 1.000 francs, sans préjudice de la suppression immédiate à ses frais et par ses soins de l'affiche illicitement apposée.

L'interdiction édictée par le projet vise tous les immeubles bâtis ou non et aussi toutes constructions

« de quelque nature qu'elles soient », ne rentrant pas dans les catégories que nous avons fixées. Grâce à l'établissement du périmètre de 200 mètres que nous venons de signaler, certains industriels et commerçants, hôteliers, garagistes en particulier, pourraient se faire connaître utilement des usagers de la route.

Les chambres syndicales intéressées ont donné aussi leur solution au problème de l'affichage dans les villes ou communes érigées en stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme. Sur le territoire de ces localités, les préfets pourraient, après avis de la commission départementale des sites (composée notamment des techniciens que nous avons énumérés) prendre un arrêté dans un intérêt d'esthétique, pour réglementer l'affichage dans certaines rues ou places, ou même dans certaines zones. En dehors de ces territoires et des zones de protection établies par arrêté préfectoral, il pourrait être créé également dans certains sites présentant des aspects ou points de vue particulièrement pittoresques, des zones de protection où l'affichage serait prohibé. Elles seraient établies, délimitées et réglementées, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 2 mai 1930. Toutefois, la commission départementale des sites devrait être complétée ainsi que nous l'avons déjà noté. Afin de permettre aux entrepreneurs d'affichage et aux usagers de prendre connaissance des interdictions ou réglementations qui leur seraient applicables, les décrets et aussi les arrêtés municipaux ou préfectoraux se référant à l'application de la nouvelle loi seraient notifiés au ministère des Beaux-

Arts dans le mois de leur publication et publiés mensuellement sous forme d'état au *Journal Officiel*. En outre, ces décrets et arrêtés, dans un délai d'un an, à compter de leur publication au *Journal Officiel*, pourraient faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

Le projet intersyndical précise enfin qu'à titre transitoire les affiches déjà établies en vertu de contrats passés avant la promulgation de la loi nouvelle et non conformes à la réglementation qu'elle comporterait seraient tolérées jusqu'à l'expiration des contrats en cours. Toutefois, la durée de ces contrats ne devrait pas dépasser celle des baux d'administration, c'est-à-dire 9 années. Aussi bien, la publicité routière se réalisant en fait à crédit, au moyen d'annuités, il paraît difficile de limiter à une période de plus courte durée le bénéfice de cette mesure transitoire. Enfin les entrepreneurs d'affichage devraient donner aux autorités intéressées toutes les précisions nécessaires au sujet de la durée de leurs contrats de publicité en cours d'exécution.

CHAPITRE II

MESURES CONCERNANT LES PERSPECTIVES MONUMENTALES ET LES SERVITUDES ESTHÉTIQUES

Comme l'affichage lui-même, les perspectives monumentales font l'objet d'une réglementation spéciale. Elles se distinguent en effet des sites et paysages. Pour les différencier du site, nous dirons qu'elles sont avant tout le produit du travail de l'homme. Au contraire, nous le savons déjà, le site résulte essentiellement de l'action de la nature, bien que, cependant, celle-ci ne soit pas exclusive d'une collaboration de l'homme. Toutefois, ces divergences « n'excluent pas une certaine relation, et même
« une certaine pénétration ou superposition entre
« les deux notions de perspective monumentale et
« de site... la distinction ne peut s'opposer qu'au-
« tour des idées directrices indiquées plus haut, et
« d'après lesquelles l'élément naturel est essentiel
« dans le site, alors qu'il ne l'est pas dans la pers-
« pective monumentale » (1).

(1) Devaux. La protection des sites et des monuments naturels. Revue de droit public, et de la science politique, 1925, p. 245.

La ville de Paris, enlaidie par des constructions étranges aux silhouettes transatlantiques, fut obligée de remédier sans retard à une telle situation. Le décret-loi du 26 mars 1852, applicable à la ville de Paris, subordonne l'autorisation de bâtir au respect de certaines prescriptions relatives à la sécurité et à la salubrité. Toutefois, il ne permettait point de protéger les sites et les perspectives monumentales. De même, un décret du 13 juillet 1902 limitant la hauteur des maisons à Paris était aussi insuffisant sur ce point. L'article 118 de la loi de finances du 13 juillet 1911, voté sur le rapport de M. Chastenet, sénateur, vint heureusement combler cette lacune. Il complète en ces termes l'article 4 du décret du 26 mars 1852 :

« Tout constructeur de maisons devra se sou-
« mettre aux prescriptions qui lui seront faites dans
« l'intérêt de la sûreté et de la salubrité, ainsi que
« de la conservation des perspectives monumentales
« et des sites, sauf recours au Conseil d'Etat par la
« voie contentieuse ; vingt jours après le dépôt de
« ses plans et coupes à la préfecture de la Seine, le
« constructeur pourra commencer ses travaux d'a-
« près son plan, s'il ne lui a été notifié aucune in-
« jonction. »

L'application de ce texte peut être étendue à d'autres localités par décret en Conseil d'Etat. D'après les déclarations de M. Chastenet, ces dispositions doivent être interprétées d'une manière très compréhensive. Le mot « site » ne doit donc pas être entendu au sens strict.

Il convient d'observer ici que l'article 118 de

la loi de 1911 se différencie nettement de la loi du 21 avril 1906, car il ne comporte pas l'application de la procédure onéreuse de l'expropriation. Il se borne à empêcher la construction d'édifices susceptibles de nuire à la conservation d'un site. A diverses reprises, le Conseil d'Etat fut appelé à statuer sur la légalité d'arrêtés du préfet de la Seine pris en vertu de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911.

Avant d'analyser les espèces les plus marquantes de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux perspectives monumentales, nous dirons à la suite de quelle évolution le Conseil d'Etat a été amené à examiner les faits eux-mêmes lorsqu'il fut appelé à statuer en cette matière.

Dès 1860, M. L'Hopital, commissaire du Gouvernement, éclairait : « Nous sommes tous d'accord avec
« les demandeurs sur ce point que le Conseil d'Etat
« juge de l'excès de pouvoir peut et doit apprécier
« et caractériser l'acte qui lui est déféré et que pour
« cela il est bien obligé d'entrer dans l'examen des
« faits. » (2)

Laferrière (3) n'était pas moins catégorique sur ce point. « Le Conseil d'Etat, — écrivait-il en effet —
« s'est souvent reconnu le droit de rechercher si les
« faits servant de base à la décision avaient été bien
« définis au point de vue juridique, et de vérifier
« dans ce but l'existence et la nature de ces faits ».

Par exemple, il chargea une commission du

(2) Conseil d'Etat. 19 juillet 1860. Port de Bercy.

(3) Traité de la juridiction administrative (7^e édition).
11.6.334.

Conseil d'Etat statuant au contentieux de vérifier si les limites du domaine public maritime à l'embouchure de la Seine avaient été tracées conformément à la loi. Amorcée avec l'admission du recours pour détournement de pouvoir dans lequel la notion de but demeurerait toutefois essentielle, l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat s'accusa plus nettement encore par l'annexion du recours pour violation de la loi et des droits acquis au recours pour excès de pouvoir.

Dans ses conclusions relatives à l'application de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, M. Romieu a fait observer que « cette violation de la
« loi entraîne la plupart du temps l'appréciation des
« circonstances de fait dont la légalité de l'acte a pu
« dépendre aussi constamment ; le Conseil d'Etat
« est-il amené à rechercher en fait si, dans la ma-
« nière dont l'administration a usé de ses pouvoirs
« elle a respecté les droits que les citoyens tiennent
« des lois générales et spéciales ». (4)

Aussi bien, le Conseil d'Etat a étendu progressivement la notion de violation de la loi. Cette violation de la loi ne consiste plus seulement à enfreindre les textes réglementaires, elle peut résulter encore d'une interprétation ou d'une application fautive de la loi. Dans un arrêt Denis du 30 novembre 1906, nous trouvons la première application de cette jurisprudence.

Le Conseil d'Etat établit tout d'abord que l'éta-

(4) Denis. Conseil d'Etat. 3 novembre 1906. Revue du droit public et de la science politique. 1907, p. 25 et suiv.

blissement d'un sieur Denis, situé près d'une gare, « se compose presque exclusivement de voyageurs « de passage, et que, dans ces conditions, le repos « simultané de tout le personnel serait préjudiciable « au public, et compromettrait le fonctionnement « normal de l'établissement ».

De cet examen des faits, le Conseil d'Etat conclut « qu'en refusant au requérant l'autorisation de « donner le repos hebdomadaire par roulement à « son personnel, le préfet a fait une fausse applica- « tion de la loi ».

C'est précisément la même thèse qui se dégage des arrêts du Conseil d'Etat, en matière de perspectives monumentales. L'arrêt Gomel est particulièrement intéressant à cet égard.

M. Gomel, propriétaire d'un immeuble situé à Paris, à l'angle de la place Beauvau et de la rue Miromesnil, avait demandé l'annulation d'un arrêté par lequel le préfet de la Seine lui avait refusé le permis de construire une maison d'habitation sur ce terrain. Le préfet alléguait que cette construction porterait atteinte à la perspective monumentale constituée par la place Beauvau.

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat rappela tout d'abord que les seules restrictions apportées au pouvoir du préfet, pouvoir dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales, sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la conservation de ces perspectives avec le respect du droit de propriété. L'arrêt souligne, d'autre part, qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si l'emplacement de la cons-

truction projetée est compris dans une perspective monumentale existante, et, dans le cas de l'affirmative, si cette construction est de nature à lui porter atteinte. Et le Conseil d'Etat de conclure que la place Beauvau ne saurait être considérée dans son ensemble comme une perspective monumentale (5).

L'arrêté du préfet de la Seine qui avait refusé l'autorisation de bâtir fut ainsi annulé par le Conseil d'Etat.

L'arrêt Lévy-Michel devra également retenir notre attention. Les sieurs Lévy et Michel, voulant construire des immeubles au Bois de Boulogne, avaient soumis leurs plans au préfet de la Seine. Ce dernier leur refusa purement et simplement l'autorisation de bâtir, alléguant que « l'ensemble des « dessins fournis ne permettaient pas d'apprécier « suffisamment si les constructions projetées con- « serveraient le site ».

Les sieurs Lévy et Michel formèrent un recours pour excès de pouvoir. L'arrêté du préfet leur semblait illégal en tant que motivé par l'intérêt de la conservation d'un site qui n'existait pas. Saisi du litige, le Conseil d'Etat jugea que « l'espace constitué « essentiellement par les derniers massifs du Bois « de Boulogne et les pelouses du Ranelagh pouvait « être justement qualifié de sites au sens de la loi ». Il rappela aussi que les constructions autorisées avant 1911 n'avaient pas fait perdre à cet espace ainsi délimité son caractère de site.

(5) Conseil d'Etat. 4 avril 1914. S.1917.III.25.

La ville de Paris était donc fondée à refuser le permis de bâtir sollicité, parce que « les constructions projetées eu égard à leur masse et à leur « élévation n'auraient pu être autorisées sans altérer ce site ».

Les sieurs Lévy et Michel n'en gardaient pas moins la faculté de présenter au préfet de la Seine une nouvelle demande accompagnée de plans nouveaux et plus détaillés lui permettant de préciser, dans un délai de 20 jours, les modifications qui devraient y être apportées.

Dans ses conclusions, M. Rivet (6) exposait d'une manière très nette la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de perspective monumentale. « Juge... des limites des sacrifices que le législateur « a entendu imposer à l'intérêt particulier au nom « de l'intérêt général, il lui appartient à la fois en « cas de contestation d'affirmer ou de nier l'existence de la perspective monumentale ou du site « qui justifie d'après l'administration le principe « des mesures prises, puis éventuellement d'apprécier la légalité de ces mesures, eu égard à la construction projetée ».

Il est à remarquer, d'autre part, que, jusqu'en 1930, les édifices publics échappaient aux règles imposées aux particuliers en ce qui concerne les hauteurs et saillies des maisons à Paris (7). Lacune évidente de notre législation qu'il importait de com-

(6) Conclusions Rivet sous Conseil d'Etat. 24 mars 1922. Revue de droit public et de science politique. 1923, p. 46.

(7) Décret du 13 août 1902, article 42.

bler, pour assurer l'avenir de nos perspectives monumentales. Le cas du bâtiment des Assurances sociales est particulièrement typique à cet égard. Construit place de Fontenoy, il n'est pas exagéré de dire qu'il porte à la perspective de l'Ecole Militaire une atteinte regrettable. Seul, un amendement au décret du 13 août 1902 aurait pu l'empêcher.

L'article 42 du décret du 13 août 1902 réglementant les hauteurs et saillies des bâtiments à Paris exemptait, en effet, les édifices publics des règles imposées aux constructions privées. Pour justifier cette dérogation, on faisait observer que les monuments publics sont soumis (8) au contrôle du conseil général des bâtiments civils. Argument de faible valeur, car, en fait, le conseil était bien saisi, mais le plus souvent lorsque les constructions étaient déjà achevées. C'est ce qui s'est passé notamment pour les Assurances sociales (9).

Pour remédier à l'insuffisance de notre législation, un décret du 13 septembre 1930 (10) a modifié l'article premier du décret du 13 mai 1911 réorganisant le conseil général des bâtiments civils. Il dispose que les divers départements ministériels sont tenus de soumettre à l'examen du conseil général des bâtiments civils tous les projets relatifs à la construction des monuments et édifices de l'Etat. Le conseil général des bâtiments civils, après consulta-

(8) Décret du 13 mai 1911, article premier.

(9) Rapport de M. Chastenot, sur le budget des Beaux-Arts pour l'exercice 1932. N° 301, p. 2.

(10) J. Off. Lois et décrets. 19 septembre 1930, p. 10.796.

tion des préfets, émet un avis motivé sur l'approbation des projets, sur les dérogations aux règlements qu'ils comportent et les modifications qu'il convient d'y apporter. Cet avis est adressé au ministre de l'Intérieur. Les préfets exercent le contrôle de l'exécution des constructions, en conformité avec le projet approuvé.

Notons enfin qu'une commission des perspectives monumentales a été instituée pour étudier la révision du décret du 13 août 1902.

*
* *

Si les Communes n'ont pas obtenu, par application de l'article 9 du décret-loi du 26 mars 1852, le bénéfice des dispositions de l'article 4 de ce même décret, modifié par l'article 118 de la loi de finances du 13 juillet 1911, elles peuvent, lorsqu'elles sont soumises aux prescriptions de l'article premier de la loi du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924, introduire dans leurs projets d'embellissement et d'extension, un programme de servitudes esthétiques, notamment des servitudes d'aspect et de façade.

Aux termes de la loi du 14 mars 1919, (article premier) concernant les plans d'extension et d'embellissement des villes, est tenue d'élaborer un programme déterminant notamment les servitudes esthétiques et la hauteur des constructions, toute localité de 10.000 habitants et au-dessus.

La commission départementale d'aménagement et d'extension des villes qui siège à la préfecture donne son avis sur les projets établis par les muni-

cipalités, et notamment sur leur programme de servitudes esthétiques. Cette commission, présidée par le préfet, se compose des membres de la commission départementale des sites, du conseil départemental d'hygiène, du conseil départemental des bâtiments civils, de quatre maires désignés par le conseil général.

Doivent également prévoir des servitudes esthétiques, les agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique et historique, et inscrites sur la liste dressée par les commissions départementales des sites et révisée par la commission supérieure d'aménagement.

Parmi les membres appelés à participer aux travaux de cette commission qui siège au ministère de l'Intérieur, figurent 2 sénateurs élus par le Sénat, 4 députés élus par la Chambre, 2 conseillers d'Etat en service ordinaire désignés par leurs collègues, 4 maires dont 3 désignés par le ministre de l'Intérieur, les directeurs de ministère intéressés, 4 membres du Conseil supérieur des Beaux-Arts, 4 membres du conseil général des bâtiments civils, 10 membres choisis parmi les urbanistes, architectes et techniciens et autres personnes qualifiées. Le rôle essentiel de la commission supérieure est d'établir des règles générales susceptibles de guider les municipalités dans l'application de la loi du 14 mars 1919. La commission donne également son avis sur toutes les questions et projets qui lui sont renvoyés par le ministre de l'Intérieur ou sur la demande de la commission elle-même, par une délibération motivée.

Nous ne saurions terminer ce chapitre sans observer que la ville de Rouen, bien qu'elle n'eût pas encore dressé un plan général d'aménagement comportant un programme de servitudes esthétiques, a obtenu en sa faveur l'application de l'article 4 nouveau du décret du 26 mars 1852.

Précisons que Rouen est la première ville qui, jusqu'à ce jour, puisse se prévaloir des dispositions de cet article.

Un décret du 12 mars 1853 avait rendu applicable à cette localité notamment l'article 4 primitif du décret du 26 mars 1852. Toutefois, cet article n'avait pas autorisé implicitement la ville de Rouen à imposer aux constructeurs d'immeubles des prescriptions destinées à assurer la conservation des perspectives monumentales et des sites (11).

L'intervention d'un nouveau décret était donc nécessaire pour permettre à la ville de Rouen de se prévaloir des dispositions du nouvel article 4.

Consultée sur l'opportunité de lui donner satisfaction, la Commission Départementale d'aménagement et d'extension des villes prévue par la loi des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, a émis un avis nettement défavorable.

Elle observait que la ville de Rouen n'avait pas encore adjoint au plan d'aménagement qu'elle est tenue d'établir, un programme de servitudes esthétiques lui permettant de prendre des mesures analo-

(11) Avis du Conseil d'Etat, 20 septembre 1921. Bulletin du Ministère de l'Intérieur, 1921, page 303.

gues à celles autorisées par le nouvel article 4. Pour être intéressant, cet argument n'était pas décisif. En effet, l'établissement du plan du projet d'aménagement de la ville de Rouen ne pouvait être envisagé que pour une époque encore incertaine, car il est intimement lié à celui des Communes suburbaines qui composent son agglomération. On ne saurait oublier enfin que l'application du nouvel article 4 présente un intérêt indéniable du point de vue des finances communales, car les prescriptions imposées dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales et des sites, doivent être considérées comme des mesures de police (12). Les propriétaires ne peuvent alors exiger aucune indemnité.

Au contraire, les servitudes archéologiques ou esthétiques résultant de la déclaration d'utilité publique du projet d'embellissement qui les prévoit, ne sont pas de véritables servitudes légales d'utilité publique, car elles ne sont ni définies, ni instituées de plano par la loi du 14 mars 1919.

Ces servitudes peuvent donc donner lieu à des indemnités parfois très onéreuses.

Il résulte en effet d'un avis de principe du Conseil d'Etat en date du 18 novembre 1924, à l'occasion de l'examen d'un projet de décret déclarant l'utilité publique d'un projet d'aménagement de la commune de La Bernerie (Loire-Inférieure), qu'étant donné le silence de la loi du 14 mars 1919 sur les indemnités pouvant être accordées aux propriétaires

(12) Cass.crim. 14 juin 1911. Challamel, D.P.1913.III.115.

intéressés, c'est par l'application d'un principe général que le problème doit être tranché.

Ce principe veut que tout acte de la puissance publique puisse autoriser les particuliers à demander une indemnité, lorsque l'exécution de cet acte leur a causé un dommage direct, matériel et certain.

C'est dans ces conditions qu'un décret du 27 juillet 1930 a rendu applicable à la ville de Rouen les dispositions du nouvel article 4 du décret du 26 mars 1852.

La loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924 n'ayant pas donné les résultats escomptés, un projet de loi est destiné à la compléter. Il prévoit notamment que seules les servitudes esthétiques, grevant spécialement des propriétés particulières, pourront ouvrir droit à indemnité.

Il apparaît éminemment désirable que ce texte soit adopté au plus tôt par le Parlement.

CONCLUSION

Parvenus au terme de notre exposé, il convient de mettre en relief les principes et les mesures essentiels que nous paraît exiger une politique rationnelle des sites et paysages.

Cette politique — nous ne saurions trop insister sur ce point — est un des éléments primordiaux de la mise en valeur touristique de nos beautés naturelles. Celles-ci ne sont-elles pas, suivant l'expression si heureuse de M. Gaston Gérard, sous-secrétaire d'Etat au Tourisme, des « valeurs d'avenir » sur lesquelles nous devons spéculer ?

Certes, il importe de se féliciter ici de voir la France enfin dotée d'un ministère du Tourisme, et d'organismes officiels de propagande touristique, dont l'activité incessante a déjà produit des résultats très remarquables.

Constatons toutefois qu'une publicité chaque jour plus envahissante, aggravée dans les grandes villes de certaines constructions, pour le moins inquiétantes du « style Entrepreneur », ne laissent pas de porter atteinte à l'intégrité de notre potentiel touristique.

« Ce n'est point pour contempler des usines, « des réservoirs et des gazomètres que les Améri-

« cains traversent la mare aux harengs », écrit M. Curnonsky (1). « Ils ont tout cela chez eux. »

« Et ils commencent à s'apercevoir que la douceur de vivre n'habite pas les « buildings », que le « colossal » ne fait pas le bonheur et qu'il est agréable d'oublier le vacarme assourdissant des avenues de New-York et de Chicago dans la sainte Paix des cités anciennes où les maisons ont des visages et ne se ressemblent pas toutes.

« Offrons-leur ce qui leur manque, devons-nous conclure avec M. Curnonsky, et ne saccageons point notre jardin. »

Ainsi se pose le problème d'une politique rationnelle de nos sites et paysages. Ce problème, il est impossible de le résoudre sans recourir aux solutions essentielles dont nous allons préciser les modalités.

En ce qui concerne les classements d'office de nos sites, et l'établissement des zones de protection prévus par la loi du 2 mai 1930, rappelons que, dans ce domaine, les considérations financières jouent un rôle si décisif que l'application de la loi risque d'en être singulièrement entravée. En effet, l'exécution de ces mesures comporte le plus souvent le paiement d'indemnités parfois très importantes, qui sont à la charge de l'Etat.

C'est la caisse nationale des monuments historiques et des sites qui dédommagera les intéressés. Elle devrait donc être en mesure de remplir efficacement cette mission. Or, en fait, la dotation très

(1) Paris-Soir, 19 mars 1932.

insuffisante dont elle dispose ne saurait lui permettre d'atteindre l'objectif qui lui est assigné.

Tel nous paraît être le point névralgique de la loi du 2 mai 1930. Ne lisons-nous pas, en effet, dans le rapport de M. Chastenet, sénateur, sur le budget des Beaux-Arts pour l'exercice 1932 :

« La loi sera difficile, sinon impossible à appliquer efficacement, tant qu'une dotation plus importante ne sera pas affectée à ce chapitre. »

Ce sont ces contingences d'ordre budgétaire — d'ailleurs nullement spéciales à notre matière — qui risquent fort d'atténuer les heureux effets de la loi de 1930. C'est sur ce point que l'attention des pouvoirs publics doit être particulièrement attirée.

Quant aux excès de l'affichage, nous estimons qu'il importe de compléter au plus tôt la loi du 20 avril 1916. Dans ce but, nous voudrions voir préciser ce qu'il faut entendre par « agglomération ».

C'est en effet de cette qualification, objet de discussions continuelles jusqu'à ce jour, que dépend, en dernière analyse, l'application de toute réglementation de l'affichage. Nous ne pouvons donc que souhaiter le vote prochain du projet en voie d'élaboration par la commission présidée par M. Marin-ger, conseiller d'Etat, vice-président du Touring Club de France.

Ce projet paraît devoir s'inspirer de la proposition de loi de M. Cautru et du texte préconisé par les chambres syndicales de l'industrie de la publicité ; aussi bien, c'est au législateur qu'il appartient de décider sur ce point.

Tels sont les problèmes dont la solution nous

semble particulièrement urgente. Mais ne nous faisons pas d'illusions. On ne saurait obtenir des résultats positifs dans notre domaine, aussi longtemps que l'opinion publique n'aura pas réalisé qu'il est de l'intérêt du pays lui-même d'assurer la défense de notre patrimoine — beauté. Une tâche immense encore reste à accomplir. Elle est toute d'éducation et de propagande. En effet, la loi ne crée pas l'opinion, elle en est le reflet : il appartiendra aux individus et aux collectivités d'intervenir. Un penseur anglais ne disait-il pas avec humour : « un bill du Parlement » ne rend point un homme sage » ? Le rôle de l'opinion n'a pas échappé non plus à M. Baréty.

« C'est au public qu'il convient de s'adresser, » dit-il. Il faut faire un appel pressant au sentiment « et à l'intérêt bien compris des annonceurs français. S'ils veulent que leur publicité porte grâce « à l'afflux régulier de touristes, il ne faut pas priver le tourisme de sa raison d'être, il ne faut pas « tuer la poule aux œufs d'or ». Nous pensons aussi que la pression de l'opinion peut exercer une influence sinon décisive, du moins très efficiente, sur l'évolution de l'affichage. Nous en trouvons un exemple dans la décision prise récemment par une très importante firme pétrolière de renoncer désormais à sa publicité routière pour la France. N'oublions pas également que l'affiche est un art et que si les panneaux-réclames ne sont point toujours conformes à l'esthétique, c'est que dans ce domaine le goût du public est encore bien imparfait. Il n'est donc pas excessif d'affirmer que, le problème, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, est avant tout un pro-

blème de formation intellectuelle et morale. Aussi bien, déjà sur le plan international des organismes se préoccupent de rechercher comment les différents pays du monde peuvent assurer la conservation de leurs beautés naturelles et s'emploient à rendre plus méthodiques encore leurs efforts de propagande esthétique. En plein accord avec ces organismes, notamment avec l'Institut international de coopération intellectuelle, des sociétés nationales s'efforcent de convaincre l'opinion de leurs pays de l'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde de leur patrimoine-beauté. Grâce à l'activité inlassable de nos groupements artistiques et touristiques, des résultats considérables ont déjà été obtenus dans notre pays. Ces groupements méritent notre confiance. Ce qu'ils ont réalisé dans le passé nous permet de bien augurer de l'avenir.

La protection de la nature, sous les formes les plus diverses, est une idée en marche. C'est une idée-force dont le dynamisme est indéniable, car, suivant un mot de Sully Prud'homme : « ne devons-nous pas veiller à l'intégrité de
« nos beaux sites avec autant de sollicitude, même
« avec une piété plus tendre encore, qu'à la con-
« servation de nos œuvres d'art ?... Il n'y a pas, en
« effet, de plus grave atteinte à la dignité d'un peu-
« ple que l'amoindrissement chez lui de l'attrait du
« beau ».

Vu : *Le Doyen,*
BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président,*
ACHILLE MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ADDITIF

Nous relatons ici seulement par suite de leur date très récente, les débats qui, au Sénat, aboutirent au vote d'une proposition de loi de MM. Mollard, Milan et Machet, tendant à modifier la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique.

L'article 11⁵ et l'article 30 de cette proposition rentrant dans le cadre de notre exposé, nous reproduirons *in extenso* les débats dont ils ont fait l'objet (1).

DISCUSSION DE L'ARTICLE 30

« Art. 30. — Les projets d'exécution sont examinés, dans une conférence spéciale, par les représentants de tous les services intéressés.

« En cas de désaccord, le projet est soumis au comité d'électricité.

« Si tous les départements ministériels n'adhè-

(1) Journal Officiel. Débats Parlementaires, Sénat, 13 février 1932, pages 146 et s.

rent pas à l'avis du comité, il est statué par décret en conseil des ministres.

« L'exécution des ouvrages ne peut avoir lieu qu'après approbation du projet définitif par décret, arrêté ministériel ou préfectoral, suivant les distinctions qui précèdent. »

« Si personne ne demande la parole sur ce texte, je le mets aux voix. »

(Ce texte est adopté.)

M. le président. — Par voie d'amendement, MM. Boivin-Champeaux et Muret proposent d'ajouter à cet article la disposition suivante :

« Lorsque l'exécution d'un projet nécessitera le passage d'une ligne dans un site ou monument naturel classé, ou dans le périmètre prévu autour de ce site ou monument par l'article premier de la loi du 20 avril 1910, ou dans la zone de protection prévue à l'article 17 de la loi du 2 mai 1930, le tracé ne pourra être approuvé par les autorités ci-dessus désignées qu'après avis conforme de la commission départementale des sites et, s'il y a lieu, de la commission supérieure. »

La parole est donnée à M. Boivin-Champeaux :

M. Boivin-Champeaux. — Messieurs, vous savez à quel véritable massacre d'arbres se sont livrés certains concessionnaires au moment de l'exécution de travaux d'utilité publique. Ces massacres d'arbres étaient quelquefois nécessaires, mais ils étaient aussi parfois inutiles, et il eût suffi, dans bien des cas, d'une très légère modification de tracé, pour arriver à des résultats qui eussent été satisfaisants. Nous demandons, par notre amendement, que, tout au moins dans les sites ou monuments naturels classés ou dans le périmètre prévu alentour par l'article premier de la loi du 20 avril 1910, ou dans la zone de

protection, prévue par la loi de 1930, le tracé de la ligne ne puisse être approuvé que lorsque la commission départementale des sites aura donné son approbation. (*Très bien !*)

M. Muret. — Je demande la parole.

M. le président. — La parole est à M. Muret.

M. Muret. — Messieurs, j'insiste à mon tour pour demander au Sénat d'adopter notre amendement, malgré la bonne volonté très évidente de M. le ministre des travaux publics, il y a, en effet, des précédents fâcheux. Je reconnais, d'ailleurs, que le coupable est plus souvent le ministre des postes et télégraphes que le ministre des travaux publics.

Je voudrais, pour vous édifier, pouvoir faire passer parmi vous les photographies que j'ai sous les yeux. Vous seriez convaincus immédiatement. Je me contenterai de citer simplement quelques exemples déplorables qui m'ont été signalés par le Touring-Club, dont on ne saurait trop admirer la vigilance en cette matière :

Le pont Flavien, construit par les Romains, près duquel un poteau de ligne téléphonique, qui aurait pu facilement être placé quelques mètres plus loin, déshonore les admirables arcs de triomphe corinthiens placés aux deux extrémités ;

L'église de Coulon, dans les Deux-Sèvres, charmant édifice sur la façade duquel ont été scellés des supports chargés de fils télégraphiques et téléphoniques, et auquel l'administration a infligé le voisinage d'un horrible pylône métallique ;

La tour des Gens-d'Armes, à Caen, du seizième siècle, classée comme monument historique — vous voyez que cela ne l'a pas sauvée — est déshonorée elle aussi par le voisinage de supports de lignes téléphoniques.

Et tout ceci, messieurs, en dépit des circulaires de M. Mougeot, de M. Alexandre Bérard, entre au-

tres, qui avaient recommandé qu'on ménageât les monuments et les sites lors de la construction de lignes électriques.

Les richesses artistiques et pittoresques de la France valent d'être protégées, vous le voyez, d'une façon spéciale. C'est pourquoi nous vous demandons, messieurs, d'adopter notre amendement. (*Très bien! très bien!*)

M. le rapporteur. — Je demande la parole.

M. le président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. — Messieurs, cet amendement, ainsi que je l'ai dit à ses auteurs, aurait mieux trouvé sa place dans le règlement d'administration publique. Mais je me défie un peu, je l'avoue, de ces règlements, et je suis désolé de ne pas pouvoir accéder au désir de M. le ministre, car j'ai constaté que, dans le règlement de 1923, qui a remplacé celui de 1908, on a oublié quantité de choses extrêmement importantes, en particulier cette question de protection des sites. Je crains que ces oublis se renouvellent : c'est pourquoi je serais disposé, au nom de la commission, à accepter l'amendement, à condition que ses auteurs y apportent une légère correction, non de fond mais de portée, en supprimant la référence à la commission départementale des sites.

Il va de soi que la commission départementale sera invitée par la commission supérieure à donner son avis, mais il ne saurait être question de dire que l'avis conforme de l'une ou l'autre commission sera nécessaire. Il faut laisser la décision au ministre, qui est juge en dernier ressort. Il ne faut pas donner à une commission des sites ce pouvoir souverain.

M. Boivin-Champeaux. — En ce qui concerne la première observation de l'honorable rapporteur, nous estimons, au contraire, qu'il faut maintenir

dans notre texte l'avis de la commission départementale des sites : d'après la loi de 1930, la commission supérieure des sites n'est saisie qu'après la commission départementale des sites et seulement si cette dernière ne put, pour une raison quelconque, prendre une décision, par exemple s'il y a contestation.

Quant à l'avis conforme, nous reconnaissons que ce mot est peut-être un peu impératif et nous sommes disposés à l'abandonner.

M. le rapporteur. — Nous pouvons nous en tenir à l'avis de la commission supérieure des sites : c'est à elle que le concessionnaire devra s'adresser et c'est elle qui saisira la commission départementale.

M. le ministre des travaux publics. — La commission supérieure donne son avis dans tous les cas.

M. Yves Le Trocquer. — La commission départementale est le juge du premier degré. Elle doit être maintenue dans le texte, puisque c'est seulement dans le cas où son avis est défavorable que la commission supérieure est saisie.

M. Boivin-Champeaux. — La commission supérieure n'est en somme que le juge d'appel.

M. le rapporteur. — L'administration, ou le concessionnaire, saisira la commission supérieure des sites. Celle-ci saisit à son tour la commission départementale en la guidant peut-être dans l'avis qu'elle aura à formuler. Cela revient toujours au même.

M. Boivin-Champeaux. — Il n'est pas d'usage de porter dès le début le litige devant le juge d'appel.

M. le rapporteur. — Je ne vois pas d'inconvénient à maintenir dans le texte les deux commissions, mais, à mon sens, il est peut-être plus facile, pour le concessionnaire, de s'adresser à la commis-

sion supérieure des sites qu'à la commission départementale.

M. Boivin-Champeaux. — Je me permets de faire remarquer que la commission supérieure des sites, dont j'ai l'honneur de faire partie, ne se réunit que très rarement. C'est un organisme extrêmement lourd, difficile à réunir et qui ne siège que trois ou quatre fois par an. Au contraire, la commission départementale est convoquée presque tous les mois, et dans tous les cas, il est aisé de la réunir. Le concessionnaire aura donc plus de facilités à s'adresser à la commission départementale qu'à la commission supérieure.

M. le rapporteur. — La commission accepterait l'amendement, à condition que le mot « conforme » soit supprimé.

M. Yves Le Trocquer. — Je crois qu'il faudrait préciser. Il me semble que, dans l'esprit de M. Boivin-Champeaux, les mots « s'il y a lieu » signifient que, si l'avis de la commission départementale a été favorable, il n'y a pas lieu de consulter la commission supérieure. (*M. Boivin-Champeaux fait un geste d'acquiescement.*) On pourrait alors rédiger comme suit les dernières lignes de l'amendement : « ... qu'après avis de la commission départementale et, si cet avis est défavorable, de la commission supérieure. »

M. le rapporteur. — Ne pourrait-on s'en tenir au seul avis de la commission départementale des sites ? L'amendement se terminerait ainsi : « qu'après avis de la commission départementale des sites. »

M. Hervey. — Et si elle refuse ?

M. le rapporteur. — Elle ne donne qu'un avis : c'est au ministre qu'appartient toujours la décision.

M. Boivin-Champeaux. — La commission supérieure, comme la commission départementale des sites, donne aussi des avis. Même si l'on supprime le mot, l'organisme restera et aussi le droit d'aller en appel devant lui. Voilà pourquoi il convient de maintenir l'avis des deux commissions.

M. le rapporteur. — La commission accepte, mais en supprimant le mot « conforme ».

M. Boivin-Champeaux. — D'accord.

M. Yves Le Trocquer. — En remplaçant « s'il y a lieu » par « si cet avis est défavorable ».

M. le rapporteur. — Le sens des deux locutions est le même.

M. le président. — L'amendement de MM. Boivin-Champeaux et Muret, serait donc ainsi rédigé :

« Lorsque l'exécution d'un projet nécessitera le passage d'une ligne dans un site ou monument naturel classé, ou dans le périmètre prévu autour de ce site ou monument par l'article 1^{er} de la loi du 20 avril 1910, ou dans la zone de protection prévue à l'article 17 de la loi du 2 mai 1930, le tracé ne pourra être approuvé par les autorités ci-dessus désignées qu'après avis de la commission départementale des sites et, s'il y a lieu, de la commission supérieure. »

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. — Je mets aux voix l'ensemble de l'article 30 ainsi complété.

(L'article 30 est adopté.)

DISCUSSION DE L'ARTICLE 11 ⁵

M. Brager de la Ville-Moysan. — Messieurs, je désire poser une question à la commission relativement aux travaux qui sont autorisés par le 5° de l'article et qui consistent à « couper les branches d'arbres dont le mouvement ou la chute peut occasionner des courts-circuits ou des avaries aux installations ».

Il me semble que l'on a oublié de parler dans cet article d'un travail qui pourra, dans certains cas, être nécessaire. Je veux parler de l'abatage complet d'un certain nombre d'arbres.

J'ai eu connaissance, il y a quelques mois, d'une demande faite à un propriétaire par une compagnie d'installation électrique et qui ne tendait à rien de moins qu'à lui faire abattre 150 ou 200 arbres sur sa propriété pour permettre l'établissement des lignes sur un espace vide qui était estimé devoir atteindre 20 mètres de largeur.

Le propriétaire a demandé, naturellement, des indemnités. Il est entré en pourparlers avec la société qui lui offrait, d'ailleurs une indemnité d'une certaine importance.

Puisque, dans certains cas, on est obligé, non seulement de couper des branches d'arbres, mais quelquefois d'abattre entièrement des arbres, l'article tel qu'il nous est proposé me semble présenter une lacune : il n'y est pas question de ces abatages.

M. le rapporteur. — Je demande la parole.

M. le président — La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. — Vous touchez à une question qui a donné lieu à un grand nombre de protestations à la suite de certains abus. Certains concessionnaires, et notamment le premier qui ait établi une grande ligne de transports en commun — des Alpes à Lyon —, ont prétendu que le droit l'élagage, accordé par la loi, permettait d'élaguer les arbres jusqu'au tronc...

M. Brager de la Ville-Moysan. — C'est beaucoup !

M. le rapporteur. — ...et que, si pour simplifier, ils avaient coupé ces arbres, ils ne pouvaient être considérés comme ayant contrevenu à la loi. Or celle-ci est formelle : l'ébranchage seul est permis. La destruction d'un arbre, même s'il est jeune, donne lieu, non seulement à intervention du juge de paix, mais encore à expropriation.

Cette expropriation est prononcée par le petit jury de quatre membres institué par la loi de 1836 sur les chemins vicinaux.

On n'a pas voulu mettre en mouvement, pour l'abatage d'un arbre, tout l'appareil de la loi de 1841, trop compliqué. L'intervention du petit jury de la loi de 1836 est nécessaire, car l'abatage d'un arbre n'est plus une servitude.

Or, dans notre texte, il ne s'agit que de servitudes, donc uniquement d'élagage.

M. Brager de la Ville-Moysan. — Parfaitement, l'abatage donne droit à indemnité, mais le simple ébranchage est une servitude.

M. le rapporteur de la commission de l'administration générale. — Je demande la parole.

M. le président. — La parole est à M. le rapporteur de la commission de l'administration générale.

M. le rapporteur de la commission de l'adminis-

tration générale. — J'ajoute, pour notre collègue, qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter de cette disposition, qui est toujours dans la loi de 1906 sous une forme toutefois moins concise. C'est le droit pour le concessionnaire (article 12, 4°) « ... de couper les branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens d'électricité, pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages. »

Le texte ne comporte aucune innovation.

M. le président. — III n'y a pas d'autre observation P...

Je mets aux voix l'article 11.

(L'article 11 est adopté.)

Vu : Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu : Le Président,

MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Avant de donner une liste, nécessairement incomplète, des ouvrages pouvant être utilement consultés sur la question que nous venons de traiter, nous tenons à remercier les personnalités qui ont bien voulu faciliter notre tâche.

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre vive gratitude à MM. Boivin-Champeaux, sénateur, Raoul de Clermont et de Nussac, président et membres du comité directeur de la Société de protection des paysages de France ; M. Larseneur, du Touring Club ; M. Puget, maître des requêtes au Conseil d'Etat ; M. Perrault-Dabot, inspecteur général des Beaux-Arts ; M. le professeur Bressou, secrétaire général de la Société nationale d'acclimation ; M. Bidaux, chef de bureau au ministère de l'Intérieur ; MM. Rossi et Mercier, de l'Institut de coopération intellectuelle.



Ouvrages Divers

ASTIER. — La protection des paysages. Thèse Lyon 1912.

AUBRY ET RAU. — Cours de droit civil.

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.

BOIVIN-CHAMPEAUX. — Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique. Thèse Paris 1913.

CHALVON-DEMERSEY. — De l'examen du fait par le Conseil

- D'Etat statuant en matière de recours pour excès de pouvoir. Thèse Paris 1922.
- RAOUL DE CLERMONT. — De la protection des monuments du passé, des paysages et des sites. 1905.
- CROS-MAYREVIELLE. — De la protection des monuments historiques ou artistiques des sites et des paysages. Thèse Paris 1907.
- DUGUIT. — Les transformations du droit privé.
- ESTÈVE. — L'art et la propriété. La protection des monuments historiques et des sites. L'embellissement des villes. Thèse Nancy 1925.
- GASSOT DE CHAMPIGNY. — Protection des sites. Thèse Paris 1909.
- GAUTHIER. — L'hôtellerie. Thèse Paris 1931.
- HAURIOU. — Principes de droit public.
- JOSSERAND. — L'abus des droits.
- LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- LEROY-BEAULIEU. — L'Etat moderne.
- MESTRE. — Cours de Contentieux Administratif.
- ROMIEU. — La propriété. Ses rapports avec l'Etat. La Société et l'individu. Thèse Montpellier 1923.
- TAINÉ. — Philosophie de l'art.

Périodiques et Recueils

- Journal Officiel.
- Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.
- Recueil périodique Dalloz.
- Recueil hebdomadaire Dalloz.
- Recueil Sirey.
- Revue du Touring Club.
- Bulletin de la Société pour protection des paysages de France.
- Revue Beaux-Arts.

Rapports de l'Office national du Tourisme, années 1924, 1926, 1927.

Rapports présentés au congrès international pour la protection de la nature. Mai, Juin 1931.

Rapports et publications de l'Institut international de coopération intellectuelle.

Société des Nations — Memorandum sur le commerce international et la balance des paiements.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
------------------------	---

TITRE I

CHAPITRE PREMIER. — Pourquoi devons-nous protéger nos sites... et contre quels périls ?	5
CHAPITRE II. — Légimité de la protection des sites . .	13

TITRE II

CHAPITRE PREMIER. — Historique de la loi du 21 avril 1906	23
CHAPITRE II. — Etude de la loi du 21 avril 1906	32

TITRE III

CHAPITRE PREMIER. — Historique de la loi du 2 mai 1930. .	43
CHAPITRE II. — Etude de la loi du 2 mai 1930	48

TITRE IV

CHAPITRE PREMIER. — Réglementation de l'affichage . .	73
CHAPITRE II. — Mesures concernant les perspectives mo- numentales et les servitudes esthétiques	92
CONCLUSION	105
ADDITIF	112
BIBLIOGRAPHIE	123

